



EESTI MAAÜLIKOOL

Majandus- ja sotsiaalinstituut

**Katrin Kivest**

**HALDUSREFORMI MÕJU VÕRUMAA KOHALIKELE  
OMAVALITSUSE ÜKSUSTE FINANTSVÕIMEKUSELE VÕRU  
JA SETOMAA VALLA NÄITEL**

THE IMPACT OF ADMINISTRATIVE REFORM ON THE LOCAL  
GOVERNMENTS OF VÕRU COUNTY ON THE EXAMPLE OF  
VÕRU MUNICIPALITY AND SETOMAA MUNICIPALITY

Magistritöö

Majandusarvestuse ja finantsjuhtimise õppekava

Juhendaja: Uno Silberg, dr (maj)

Tartu 2019

Eesti Maaülikool		Magistritöö lühikokkuvõte	
Kreutzwaldi 1, Tartu 51014			
Autor: Katrin Kivist		Õppekava: Majandusarvestuse ja finantsjuhtimise õppekava	
Pealkiri: Haldusreformi mõju Võrumaa kohalikele omavalitsuse üksususte finantsvõimekusele Võru ja Setomaa valla näitel			
Lehekülgi: 66	Jooniseid: 2	Tabeleid: 31	Lisasid: 3
Osakond: Majandus- ja sotsiaalinstituut			
ETIS-e teadusvaldkond ja CERC S-i kood: Avalik õigus S140			
Juhendaja(d): Uno Silberg, dr (maj)			
Kaitsmiskoht ja -aasta: Tartu 2019			
<p>Haldusreformi käigus oli valitsuse eesmärk tõsta omavalitsuste jätkusuutlikkust, parandada pakutavate teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust ning koondada kulutusi. Teema on päevakohane, sest reformi toimumisest on möödas vaid aasta ning muutuste analüüsimise käigus saab anda hinnangu omavalitsuste hetkeseisule.</p> <p>Magistritöö eesmärk on välja selgitada Võru ja Setomaa valla näitel mõju omavalitsuste finantsvõimekusele toimunud haldusreformi põhjal.</p> <p>Uuringu valimisse on valitud kaks kohalikku omavalitsust, Võru ja Setomaa vald, kes tekkisid pärast 2017. aastat toimunud haldusreformi. Finantsvõimekuse hindamise eelduseks on analüüsitud omavalitsuste aastaaruandeid enne haldusreformi ning reformi järgse tulemuse analüüsimisel on kasutatud Riigiraha portaalis saadaolevaid väärtuseid. Näitajate muutuste analüüsimisel on kasutatud võrdlusanalüüsi.</p> <p>Uuringu tulemusena selgus, et pärast haldusreformi ei toimunud märgatavaid kulude suurenemisi, vaid analüüsi käigus selgus, et kulutused olid mõlemal omavalitsusel kahanenud ning tulud suurenenud. Tulude suurenemisel oli väga suur osakaal toetuste kasvul, mis ei ole hea näitaja omavalitsuse iseseisvuse valdkonnas, sest sõltumine välistest allikatest on väga suure osatähtsusega, samuti toimus suurenemine tulumaksu osatähtsuses põhitegevuse tuludest.</p>			
Märksõnad: haldusreform, finantsvõimekus, kohalik omavalitsusüksus, võrdlusanalüüs, maksevõime			

Estonian University of Life Sciences Kreutzwaldi 1, Tartu 51014		Abstract of Master's Thesis	
Author: Katrin Kivest		Curriculum: Accounting and Financial Management	
Title: The impact of administrative reform on the local governments of Võru county on the example of Võru municipality and Setomaa municipality			
Pages: 66	Figures: 2	Tables: 31	Appendixes: 3
Department: The Institute of Economics and Social Sciences Field of research and (CERC S) code: Public law S140 Supervisors: Uno Silberg, Dr (Econ) Place and date: Tartu 2019			
<p>During administrative reform in 2017 the governments main goal was to increase the local governments sustainability, improve the quality and availability of the services on the local level and to decrease the expenses in local governments. Administrative reform is a topical issue because the reform took place in Estonia only a year ago, which means that analysing the changes can help to evaluate the local governments current state.</p> <p>Master's thesis goal is to evaluate the financial capacity after the administrative reform following the examples of Võru and Setomaa municipalities.</p> <p>Samples of the research are two different municipalities, Võru and Setomaa, which were formed during the administrative reform in 2017. Prerequisites for financial capacity evaluation are the local governments annual reports before the administrative reform and for the post-reform period, the <i>Riigiraha</i> portals data. Benchmarking was used to analyse the changes in indicators, which are related to the financial capacity of the local governments.</p> <p>The outcome of the research is that after the administrative reform the expenses did not increase drastically in the local governments. Actually the expenses had decreased and the incomes had increased. The municipalities income had increased because of the extra money that came through different aids. Increase in income through aid is not a recommended indicator while evaluating the local governments independency, because the dependence on external sources was extremely high, even though the income tax had increased.</p>			
Keywords: administrative reform, financial difficulties, local government, benchmarking, solvency			

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
1 KOHALIKU OMAVALITSUSÜKSUSE JA HALDUSREFORMI OLEMUS JA FUNKTSIOON.....	8
1.1 Kohaliku omavalitsusüksuse olemus ja funktsioon .....	8
1.2 Kohaliku omavalitsuse eelarve ja finantsvõimekus.....	11
1.3 Haldusreformi olemus ja teke .....	17
2 HALDUSREFORMI MÕJU KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE .....	27
2.1 Kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse hindamine enne haldusreformi.....	27
2.2 Finantsvõimekuse hindamine haldusreformi järgselt .....	46
2.3 Haldusreformist tingitud muutused omavalitsuste finantsvõimekusele .....	50
KOKKUVÕTE .....	55
KASUTATUD KIRJANDUS .....	58
LISAD .....	62
 Lisa 1. Analüüsis osalenud omavalitsuste finantsvõimekuse hindamisel saadud suhtarvude tulemused enne haldusreformi.....	63
Lisa 2. Analüüsis osalenud omavalitsuste finantsvõimekuse hindamisel saadud suhtarvude tulemused enne haldusreformi.....	64
Lisa 3. Võrdlus enne ja pärast haldusreformi toimumist olulisemates finantsnäitajatest.....	65

## SISSEJUHATUS

Haldusreformi läbiviimisel on valitsuse poolt püstitatud mitmeid eesmärke, kus olulisemad on luua jätkusuutlikumad ja tugevamad omavalitsused, läbivamaid eesmärke on olnud soov hoida kokku kulutusi. Ühendamise protsess toimus esmalt vabatahtlikkuse alusel, kuid omavalitsustele, kes polnud nõus iseseisvalt liituma, viidi läbi sundliitmine eesmärgiga saada elanike arv kuni 5 000 inimeseni omavalitsuse kohta.

Teema aktuaalsus seisneb haldusreformi hiljutisest toimumises, mille esmakordne idee käidi välja aastal 1939. Tänapäevaks on haldusreform ellu viidud ning uued loodud vallad on tegutsenud aasta, mille käigus on antud teema toonud kaasa nii omavalitsuste kui rahva vahelisi heakskiite kui ka halvakspanu. Palju erimeelsusi on tekkinud omavalitsustes, kus toimus sundliitmine, näiteks piiriäärsete omavalitsuste liitmine tõi kaasa teenuste kaugenemise rahvast. Kui kodaniku jaoks on oluline temale pakutavate teenuste kättesaadavus ja kvaliteet, siis valitsuse tasandil tehakse endiselt tööd omavalitsuste otsustusõiguse suurendamise nimel.

Haldusreformi teemadel on läbi viidud ja koostatud mitmeid akadeemilisi töid, kui eelnevad akadeemilised väljaanded on kirjeldanud ja hinnanud enne 2017. aastat toimunud üksikuid valdade ühinemisi, siis käesolevas töös on analüüsitud lõpule viidud haldusreformi mõju, kus analüüsitakse püstitatud kriteeriumite täitmist. Töö uudsus seisneb haldusreformi ajakohasuses, kus uuring on koostatud aasta pärast valdade ühinemist ning uuringus esinevad uued tekkinud omavalitsusüksused. Analüüsis osalenud ja teised loodud omavalistused võivad leida käesolevast magistritööst tähelepanekuid, mida hiljem oma töös rakendada.

Uurimisprobleem on haldusreformi mõju hindamine omavalitsustele, 2018. aastal toimunud muudatused omavalitsuse üksustes on lõpule viidud ning uue olukorraga on kohanenud nii ametnikud kui ka kohalikud elanikud. Hetkeolukorra hindamisel, kas omavalitsuse üksuste seis ühtib valitsuse seatud plaanide ja ootustega ning kas valdade enda püstitatud plaanid on täidetud. Enne haldusreformi majanduslikult keerulisemates oludes tegutsenud omavalitsuse üksused on

tänaseks liidetud edukamal järjel olevate valdadega, et pakkuda kvaliteetsemaid teenuseid, suurendada konkurentsivõimet ning kokku hoida kulusid.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada Võru ja Setomaa valla näitel mõju omavalitsuste finantsvõimekusele toimunud haldusreformi põhjal.

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgnevad uurimisülesanded:

1. Kirjeldada kohaliku omavalitsuse olemust ning selgitada selle ülesandeid ja funktsiooni.
2. Kirjeldada omavalitsuse eelarve kujunemist ning selgitada finantsvõimekuse mõistet.
3. Kirjeldada haldusreformi olemust ning selgitada välja selle rakendamine läbi aastate.
4. Analüüsida kohalike omavalitsuste finantsvõimekust enne haldusreformi läbi viimist.
5. Analüüsida tekkinud omavalitsuste, Setomaa ja Võru valla, finantsvõimekust haldusreformi järgselt.
6. Kirjeldada haldusreformist tingitud muutuseid Võru ja Setomaa vallas.

Magistritöö teoreetilises osas kirjeldab autor kohalikku omavalitsust, selle finantsvõimekust ning 2017. aastal toimunud haldusreformi. Lähtudes teoreetilises osas kirjeldatud teemadest ja nimetatud valdkonna kirjandusest ja uuringutest, on töö esimeses pooles selgitatud haldusreformi mõistet ning kirjeldatud selle olemust, samuti on välja toodud omavalitsusele seatud funktsioonid ja ülesanded. Töö läbivamaks teemaks oleva finantsvõimekuse mõiste kirjeldamine ning selle hindamise võimalused läbi finantsvõimekuse radari. Haldusreformi olemuse selgitamisele lisaks tuuakse välja reformi käigus püstitatud eesmärgid ning rakendamise taust ja tänapäeva olukord.

Töö empiirilises osas annab lühiülevaate uuringus osalenud omavalitsustest. Võrdleva hinnangu andmisel koostab finantsvõimekuse hindamise liitumiseelsel ja –järgsel perioodil. Liitumiseelse perioodi analüüsimise käigus toob välja omavalitsuste finantsvõimekuse. Analüüsimisel lähtub Rahandusministeeriumi kodulehel kavandatud finantsvõimekuse radarist, milles keskendutakse peamiselt maksevõimele, iseseisvusele ja paindlikkusele, vajadusel korrigeerib suhtarvude valikut. Haldusreformi järgses analüüsis annab uute tekkinud omavalitsuste finantsandmete põhjal ülevaate omavalitsuste finantsvõimekusele.

Uuringu läbi viimisel on valimisse võetud kaks omavalitsust Kagu-Eestist, mis tekkisid pärast haldusreformi – Võru ja Setomaa valla. Võrdluse koostamisel on kasutusel enne haldusreformi

samal piirkonnal paiknenud omavalitsusüksuseid. Analüüsi perioodiks on valitud 2017-2018 aasta ehk liitumiseelne ja –järgne periood. Haldusreformi eelse perioodi hindamisel kasutab autor liidetud valdade 2017. aasta materjale ning haldusreformi järgse perioodi hindamisel kasutab Riigiraha portaalis saadaolevat informatsiooni, sest uuringu läbiviimisel ei ole 2018. aasta kohta koostatud aastaaruanne veel auditeeritud ning omavalitsuse poolt avalikuks tehtud. Arvamuste kujundamisel lähtub haldusreformist tingitud muutustest ning hindab selle otstarbekust omavalitsustele.

# **1 KOHALIKU OMAVALITSUSÜKSUSE JA HALDUSREFORMI OLEMUS JA FUNKTSIOON**

## **1.1 Kohaliku omavalitsusüksuse olemus ja funktsioon**

Kohaliku omavalitsusüksuse ülesanne on peamiselt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning aidata ja suunata seal elavaid inimesi, kuid selline selgitus on üsna üldine iseloomustus omavalitsusüksusest. Omavalitsusüksus ei ole üksnes vallamaja ja seal toimuv valitsemine, vaid valitsuse ja sealse kogukonna ühtne koostöö, koos nende arvamuste ja ettepanekutega. Kohaliku omavalitsuse töö on laialdane ning kõike hõlmav, alustades tervishoiust ja noorte huviala arendamisest ning lõpetades infrastruktuuri arendamisest kuni hariduse eduka toimimiseni.

Eesti põhiseaduses on selgitatud kohaliku omavalitsuse (KOV) mõistet kui demokraatlikku võimuorganit, millel on õigus, võime ja kohustus juhtida, suunata ja korraldada lähtudes kehtivast seadusandlusest kohalikku elu, sealjuures võttes arvesse kohalike elanike tekkinud vajadusi ning huve, samuti valla või linna arengusuundasid. Kohaliku omavalitsuse tekkimisele aitavad kaasa esindus- ja võimuorganid kui ka omavalitsuses läbiviidud rahvaküsitlused. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993, §2 lg 1, 2) Kohalikku eluolu puudutavad küsimused ja probleemid tuleb lahendada omavalitsusüksusel lähtudes seadusest. Kohustused määratakse omavalitsusüksusele seadusest tulenevalt ning tekkinud kulud kaetakse riigieelarvest. (Eesti Vabariigi põhiseadus 1992, § 154)

Kohalik omavalitsus võib olla ka korporatsioon, mis ühendab territoriaalselt kodanikke ning nende loodud ettevõtteid või ühinguid. Eristada saab kahte omavalitsuse mõõdet, kus esimese variandina on omavalitsus territoriaalne üksus (olemasolevad vallad, linnad ja alevikud) koos sealsete elanike ja nende poolt loodud ettevõtetega. Teisalt on omavalitsus valitsemis- ja haldamisstruktuur koos autonoomse esindusdemokraatia, kohaliku elu korraldamise ja kvaliteetsete teenuste osutamisega. (Noorkõiv, Ristmäe 2014: 5-6)



Eelpool kirjeldatu pole kaugeltki omavalitsuse täieliku olemuse selgitus, see on üksus, millel on laialdane ning tihe ülesannete kogum, koos neile sätestatud nõuete ja kohustustega.

Kohalikule omavalitsusele sätestatud õigused ja kohustused on välja toodud põhiseaduses või mõnes muus omavalitsusele kehtivas seaduses. Lähtudes seadusest on omavalitsusel õigus oma algatust rakendada igas valdkonnas, kuid peab jääma nende pädevuste piiresse ning ei ole korraldatud mõne muu organisatsiooni poolt. Avalike kohustusi täidab kodanikele lähemal asuv omavalitsusüksus, kuid kohustuste suunamine mõnele teisele üksusele peab olema põhjendatud. Kohalike omavalitsust puudutavad küsimused ja otsused mõnes muus valdkonnas või tegevuses tuleb õigeaegselt delegeerida omavalitsusele. (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 2011, a. 4)

Omavalitsuste toimimise aluseks on mitmed õigusaktid, peamiselt lähtutakse kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (KOKS) ja finantspoole korraldamisel tuginetakse kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusele (KOFIS) ning avaliku sektori finantsarvestuse ja –aruandluse juhendile. Samuti reguleerib omavalitsuse mõistet Eesti põhiseadus ning Euroopa kohalike omavalitsuste hartas on sätestatud nende õigused.

Minnes tagasi KOV-i ajaloos saame teada, et omavalitsuslikud põhimõtted said alguse juba keskajal, kus talurahvale seatud reformide käigus võeti 1856. aastal vastu talurahvaseadus ning lisaks 1866. aastal Baltimaade vallakogukondade valitsemise seadus, mille tagajärjel vabanes talupoeg mõisnike valve alt. Esialgu oli valdade arv väga suur (ligikaudu 1 000 valda), kuid 1890. aastal läbiviidud reformiga vähendati arvu ligikaudu kolm korda. Peale Eesti iseseisvumist 1920. aastal määrati põhiseaduses kohalik omavalitsus. Järgnevatel aastatel täiendati KOV-i põhimõtet nii valdade juhtimisstruktuuris kui ka kohaliku elu arendamises, mis tõi kaasa valla- ning linnaseaduse muutmise. Vallaseadus kandis endas olulist eesmärki: valdade liitmine ehk vallareform. (Reiljan, Pöör 2002: 6-7)

Omavalitsuste töö paremaks sujumiseks on aastatega juurde määratud ülesandeid ja kohustusi, millega soovitakse saavutada eesmärk, kus omavalitsused on iseseisvad ja välistest abidest sõltumatud.

Kohaliku omavalitsuse edukaks toimimiseks on seatud rida ülesandeid, milleks on vallas või linnas sotsiaalteenuste pakkumine läbi toetuste ja abi andmise eakatele, samuti on oluline

tegeleda kultuuri-, spordi- ja noorsootöö edendamisega. Ühtlasi kohalike elanike elukvaliteedi korraldamine, mis sisaldab nii veevarustust ja kanalisatsiooni, jäätmete äravedu, ühistranspordi korraldamist ning omavalitsuse hallatavate teede ehitamist ja korrashoidu. Tähtis on korraldada omavalitsuse omandisse kuuluvate haridus- ja kultuuriasutuste ülalpidamist, mille kulude katmine toimub läbi riigieelarv. Lisaks eelmainitud ülesannetele tuleb omavalitsusel tegelda lisaks kohaliku elu korraldamisele ka riiklike kohustustega, mis tulenevad teistest seadustest. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993, §6 lg 1-3)

Janno Reiljan ja Jaan Pöör on oma väljaandes „Kohalik omavalitsus muutuv asjas“ (2002: 13) eelnimetatud ülesanded jaotanud kaheks, kus teatud osa ülesandeid kehtestatakse tegevusvaldkonnana ning teised on tingitud teatud asutuse omamisest. Omavalitsuse üheks peamiseks ülesandeks on korraldada kohalikku elu pakkudes kvaliteetseid teenuseid, aga kui haridus-, sotsiaal- ja kultuuriasutused puuduvad või on olemas mingis ulatuses, siis säärane seis ei soodusta kohaliku elu arendamist, selle tulemusena panustatakse pigem naabervallale (*Ibid*: 13).

Omavalitsusüksuseks võib olla linn, alev või küla, mida juhib ja esindab kohalike poolt valitud inimestest koosnev volikogu. Kohaliku omavalitsuse peamiseks ülesandeks on korraldada ja juhtida kohaliku elu puudutavaid küsimusi ja tekkinud probleeme. Volikogu poolt valitsust juhtima määratud vallavanem või linnapea kinnitab koostöös volikoguga ametisse erinevate valdkondade ametnikud. Vallavalitsuse juures on oluline, et ametnikud oleksid oma ala spetsialistid ning igas erinevas valdkonnas töötaks isik, kes on pidevalt selle eriala sees ning keskendub oma hallatavale teemale. On olnud aastate taguseid juhtumeid, kus väiksemates omavalitsustes tegeles üks spetsialist mitme erineva valdkonnaga, selline lähenemine ei ole jätkusuutlik. Omavalitsusüksus on elanikule äärmiselt oluline ning vajalik, mis aitab korraldada ja suunata inimesi tekkinud küsimustes ja probleemides, seda nii tervishoiu, haridus-, sotsiaalkui ka taristu valdkonnas ja veel paljudes muudes küsimustes. Omavalitsus on oluline nii noorele kui vanale – see on oluline kõigile inimestele.

## **1.2 Kohaliku omavalitsuse eelarve ja finantsvõimekus**

Omavalitsuses on väga tähtsal kohal eelarve planeerimine ning sellest kinni pidamine ja täitmine. Eelarve koostamisel tuleb volikogul lähtuda eelnevate aastate põhjal koostatud prognoosidest ning arvesse tuleb võtta ka jooksev aasta, selle tulemusena on võimalus prognoosida põhitegevuse tulu ja kulu kirjete planeeritavad väärtused. Aasta jooksul tuleb valitsusel jälgida eelarve täitmist, tulude suurenemine eelarvestuslikust väärtusest on alati positiivne mõju, kuid kulude ootamatu suurenemine viitab ebaselgele planeerimisele ning tegevuste kavandamisele. Finantsvõimekuse hindamine omavalitsuses on üsna olulisel kohal, sest iga linn või vald võiks aastas korra juhtida tähelepanu finantstasemele ja hinnata jätkusuutlikkust. Lähtudes tulemustes saavad omavalitsused vajadusel kas teha muudatusi eelarves või tegevusplaanis.

Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimine on reguleeritud peamiselt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega, lisaks muud omavalitsust puudutavad seadused. Eelarve on plaan, kus on kirjeldatud eelarveaastal toimuvad põhitegevusega seotud tulud, kulud, investeerimine, finantseerimine ning muutused likviidsete varadega, mis on täiendatud nõuete, volituste ja muu informatsiooniga. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus 2010, § 1-2)

Eelarve peab põhinema eelarvestrateegial, mis koostatakse eelarvemudeli alusel, s.o. MS Exceli baasil vormistatud süsteem, mis seob nii eelarve kui ka –strateegia (Kukk 2012: 13). Eelarve võetakse omavalitsuse volikogu poolt vastu määrusega ning avaldatakse seitsme tööpäeva jooksul omavalitsuse kodulehel, lisaks eelarvele avaldatakse ka istungite protokollid (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus 2010, § 23). Eelarve võib koostada kas kassapõhise või tekkepõhise. Kohustuslikuks muutub tekkepõhine eelarve juhul kui riigieelarve on koostatud tekkepõhise. Eelarve kui ka eelarvestrateegia koostamise osas tuleb lähtuda sarnasest arvestuspõhimõttest, kus arvestamise meetod on ühesugune. (Kukk 2012: 22) Tabelis 1 on toodud välja kassa ja tekkepõhise eelarve erisused.

**Tabel 1.** Kassapõhise ja tekkepõhise eelarve erisused (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus 2010, § 6-9; 13-16)

<b>Kassapõhine eelarve</b>	<b>Tekkepõhine eelarve</b>
Majandustehingute kirjendamine raha laekumise või väljamaksega samal perioodil	Tehingute kirjendamine toimub vastavalt toimumisele, sõltumata raha liikumisest
Põhitegevuse tulude osas planeeritakse tulud, mis laekuvad maksudest, kaupade/teenuste müügist, toetused, kuid eelarvest jäetakse välja sihtfinantseerimine, põhivara ning aktsiate või osade müügist saadud tulu ning finantstulud	Põhitegevuse tulude planeeringus kajastatakse tulud maksudelt, kaupade/teenuste müügist, toetustelt ning muudelt tegevustelt. Planeeringust jäävad välja kasumid/kahjumid põhivara müümiselt, saadud sihtfinantseerimine põhivara soetamiseks ning finantstulud
Põhitegevusega seotud kulude osas kajastatakse antud toetused ning muud tegevuskulu. Planeeringust jäävad välja põhivara soetus ja sellega seotud sihtfinantseerimine ning aktsiate ja osade soetamine, samuti finantskulud	Põhitegevuse kulude planeeringus kajastatakse antud toetused ning muud tegevuskulud. Eelarve osas ei planeerita amortisatsiooni ega põhivara ümberhindlust, põhivara soetamist sihtfinantseerimisega, finantskulusid ning käibemaksukulu põhivara ostul
Investeeringustegevuses kajastatakse tulude ja kulude planeeringust välja jäetud osad	Investeeringustegevuse planeeringus kajastuvad eelkirjeldatud osadest välja jäänud liigid. Eelarve osas ei kajastu mitterahalised sihtfinantseerimised ja muud mitterahalised liikumised

Arvestusprintsipide sarnasused on finantseerimistegevuse ja likviidsete varade muutuste osas, samuti eelarve tulemi kujunemises. Finantseerimistegevuses peegelduvad laenude, võlakirjade ning kapitalirendiga seonduv. Likviidsete varade muutuste osas kajastatakse muutused kassa ja arvelduskontode, aktsiate või osakute ning võlakirjade saldodes. Põhitegevusega seotud tulude ja kulude vahe liidetuna investeeringustegevusele on eelarve tulem, selle võrdumisel likviidsete varade summaga tähendab tasakaalu eelarves. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus 2010, § 10-12, 17-19)

Arvestusprintsipidele lisaks on kasutusel ka meetodid – kulupõhine, nullbaasiline ja tulemuspõhine, samuti on valikus ka meetodite kombineeritud variant (Niid 2018: 4).

Eelarvestrateegia lähtub arengukavas kirjeldatud eesmärkidest, planeerides püstitatud eesmärkide finantseerimist. Eelarvestrateegias kirjeldatakse omavalitsuse majandliku olukorra analüüs ja prognoos tulevaks perioodiks, samuti tuuakse välja eelneva aasta tegelikud, jooksva

aasta eeldatavad ning eelarvestrateegia perioodiks planeeritavad tulud ja kulud, investeerimis- ja finantseerimistegevus ning likviidsete varade muutus. Kirjeldatakse seotud üksuste majandliku olukorda ning põhilisemad finantsnäitajad. Samuti tuuakse välja eelneva ja jooksva aasta ning eelarvestrateegia perioodi tulem ning omavalitsuse netovõlakkoormus, lisaks muu oluline info finantsjuhtimise läbiviimiseks. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus 2010, § 20)

Eelarvestrateegia võib olla jaotatud tegevuste lõikes ning kajastada reservtegevuste loetelu. Parema ülevaate saamiseks on mõistlik koostada eelarvestrateegiad samas jaotuses nagu järgneva aasta eelarve. Reservtegevused soovitatakse kajastada arengukavas, märkides lisaks, kas tegevus on eelarvestrateegias lisatud või kuulub reservi. (Kukk 2012: 40-41)

Eelarve koostamisel kinnitatakse küll põhilised tulude ja kulude väärtused, mille piiresse võiks omavalitsus eelarveaastal jääda, kuid ootamatutes olukordades, kus kulude väärtus võib suureneda planeeritust rohkem, tuleb omavalitsusel teha vastavad muudatused ning koostada lisaeelarve.

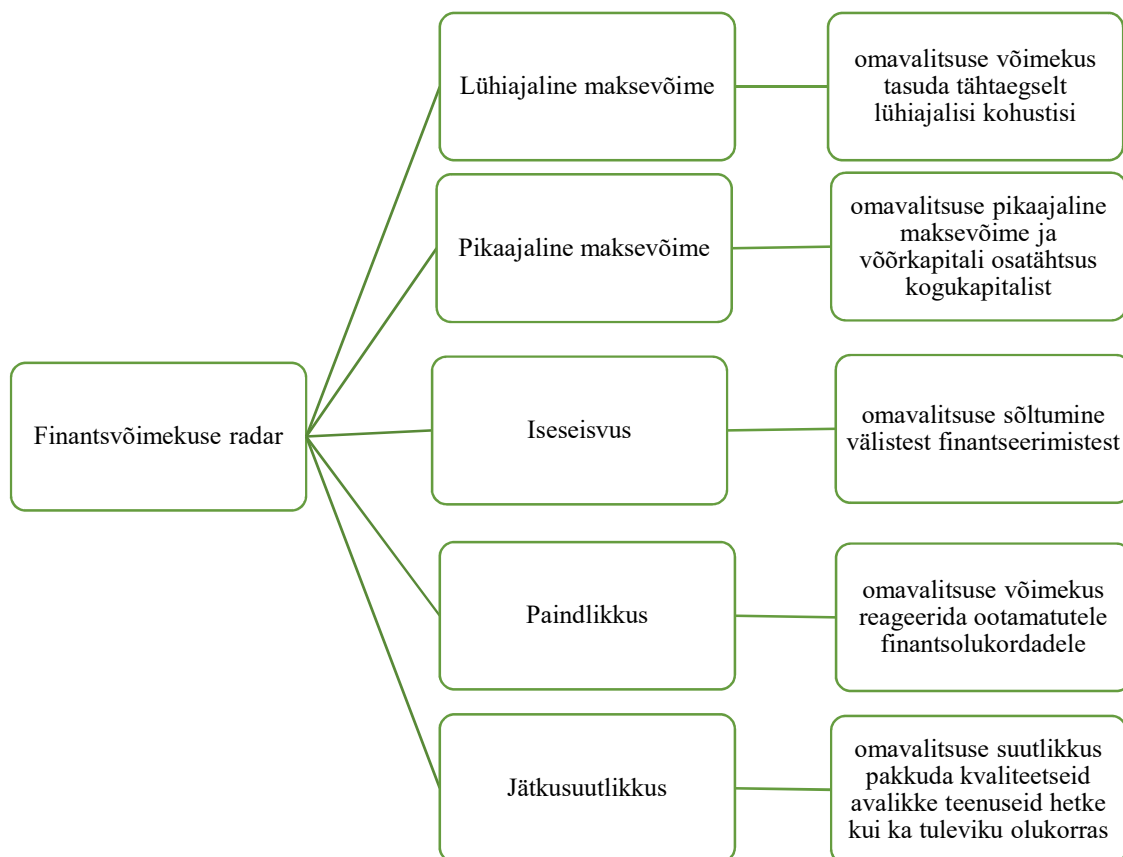
Väljaminekute suurenemisel võib vastuvõetud eelarvet muuta lisaeelarvega, eelnevalt tuleb linna- või vallavalitsusel koostada eelnõu ja seletuskiri ning esitada volikogule. Lisaeelarve ei ole vajalik juhul kui sissetulekud suurenevad, kuid väljaminekud jäävad samaks, väljaminekute vähenemisel või sissetulekute suurenemisel sihtotstarbeliselt eraldatud vahendite või annetuste näol. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus 2010, § 26)

Omavalitsuse pidev kulude suurenemine ja lisaeelarve koostamine ei ole midagi meeldivat, sest tulude samaks jäämine ning kulude pidev suurenemine võib viidata finantsraskustele. Tähtis on jälgida ka toetuste saamise korda ja ning nende suhet põhitegevuse tuludega, sest toetuste suurenemine võrreldes mittesihotstarbeliste tuludega viitab omavalitsuse sõltuvusele välisest abist ning iseseisvus on ebakindel.

Kohalike omavalitsuste finantsraskustesse sattumise ohu tuvastamiseks on loodud finantsvõimekuse radar, mille eesmärk on hinnata omavalitsuste finantsseisundit ja jätkusuutlikkust. Finantsvõimekuse radar (joonis 1) koosneb viiest erinevast kategooriast, kuhu

kuuluvad lühiajaline- kui ka pikaajaline maksevõime, iseseisvus, paindlikkus ja jätkusuutlikkus. (Finantsülevaated 2019)

Joonisel 1 on välja toodud finantsvõimekuse radar ning näidatud millistest osadest see koosneb.



**Joonis 1.** Selgitatud finantsvõimekuse radar. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Sarnaselt Eestis koostatud finantsvõimekuse radarile on Iirimaal läbi viidud uuring, kus on koostatud samuti 14 näitajaga raamistik, mille põhjal hinnatakse likviidsust, autonoomiat, toimist, tõhusust ning maksevõimet. Uuring on koostatud, et välja selgitada finantstulemused toimunud buumi ajal. Uuringu koostamisel kasutatakse võrdlusuuringut ning tuuakse välja

tugevused ja nõrkused. Uuringu läbiviimisel lähtutakse auditeeritud majandusaasta aruannetest. (Turley, Robbins, McNena 2015: 401-403)

Raamatupidamise seadus § 18 lg 1 ütleb, et raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit teatud kuupäeva seisuga kajastab bilanss, mis koosneb varadest, kohustistest ja omakapitalist, kui hinnata finantsseisundit tuleb läbi suhtarvude analüüsida muutuseid bilansikirjetes.

Jätkusuutlikkuse mõistel on eri valdkondades erinev tähendus. Kohaliku omavalitsuse valdkonnas on jätkusuutlikkuse mõiste suunatud rohkem tulevikku ning on mõistetav pikaajaliste eesmärkide saavutamiseks, see on ka ettevõtte lõputu ja pidev toimimine koos seatud funktsioonide ja struktuurilelementide vaheliste seostega. (Tikk. J 2014: 174)

Eelarvepoliitika efektiivsemaks muutmine toob kaasa ühtlase majanduse ning jätkusuutlikkuse, samuti kujundab olulisel määral riigi mainet. Oluline on hinnata omavalitsuste finantsseisundit ja jätkusuutlikkust, sest riigi eelarvepoliitika ulatub keskvalitsusest kuni kohalike omavalitsusteni. Haldusreformi eesmärk oli suurendada kohalike omavalitsuste võimekust, mis omakorda suurendab KOV-i vastutust kasutada rahva ressursse otstarbekalt. Tugeva omavalitsuse loomisel on oluline hinnata finantsvõimekust, mis näitab üsna varakult tekkivaid finantsraskuseid ning annab võimaluse koheselt leida alternatiive. (Lohk 2017)

Haldusreformi planeerimise üheks võimalikus põhjuseks oligi omavalitsuste kindel iseseisvus ning nende edukas jätkusuutlikkus. Kui omavalitsusel pidevalt toimub kulude suurenemine, kuid tulud järgi ei tule ning liiga suur sõltuvus saada olevatest toetustest, siis sellistel kriteeriumitel on jätkusuutlikkus küllalt ebakindel ning omavalitsus ei pruugi olla püsiv ja muutub riigile koormavaks.

Riigikontrolli auditid on näidanud, et omavalitsuse jätkusuutlikkust mõjutavad negatiivselt suutmatus arengute kavandamises, vastavate teadmistega töötajaskonna puudus ning kehv sisekontroll ja demokraatia. Jätkusuutlikku omavalitsuse tunnuseks on oma vajaduste tundmine ja suutlikkus tarvilike investeeringuid suunata. Oluline on võtta arvesse kohaliku elaniku arvamust ning investeeringute planeerimisel lähtuda ja arvestada ka kogukonna vajaduste ja huvidega. Läinud aastate (2007 ja 2013 aasta) Riigikontrollid on näidanud, et suuremahulisi investeeringuid on tehtud, kuid arengukavades ei ole need vähemalgi määral kajastatud. Säärase

tegevuse peamine mõjutaja on riik, mis on järk-järgult vähendanud omavalistuste finantsilist iseseisvust. Kohalikud omavalitsused investeerisid 2007. aastal oma rahadega 70%, kuid viie aasta möödudes on investeeringute protsent langenud 36-le. Selline langus näitab, et omavalitsuste osa oma investeeringut juhtida kahaneb veelgi ning tulevaste investeeringute kavandamine on seotud üha enam saadaolevate toetustega. (Mikli 2014: 2-3)

Järgmise negatiivse põhjusena jätkusuutlikkusele on erialaspetsialistide puudus, mida süvendavad väiksemate omavalituste rahaline nappus ning puudus väljakutsetest ja enesearendusest. Sellise probleemiga mitte tegelemine viib varem või hiljem tõsiasjani, et kohalikule omavalistusele püstitatud ülesanded täidetakse valikuliselt. Valikuline ülesannete täitmine pole jätkusuutlikule omavalitsusele kohane. (*Ibid.*: 4)

Riigikontrolli auditites on selgunud, et omavalitused ei soovi oma põhitegevuses leida riskikohti ega muuta tööprotsesse, samuti valla- või linnavalitsuse töö kontrollimine volikogu poolt on vähene. Kontrollsüsteemide auditeerimisel on selgunud, et revisjonikomisjonid ei tegele täiel määral oma ülesannetega ning järelvalves on puudujääke. (Mikli 2014: 7-9) Sääraste eelnimetatud probleemide lahendamiseks on Airi Mikli oma artiklits „Mida näitavad Riigikontrolli auditid Eesti omavalitsuste jätkusuutlikkuse kohta“ (2014: 7-9) toonud välja, et takistusi kui selliseid neile probleemidele tegelikult ei ole, pigem peaksid omavalitsuste juhid muutma enda juhtimiskultuuri.

Kohalike omavalitsuste jaoks loodud finantsvõimekuse radar on suurepärane võimalus tuvastada tekkivaid finantsraskuseid ning annab võimaluse alternatiivide leidmiseks, et olukorda parandada. Toimiv ja jätkusuutlik omavalitsus on kohalikule elanikule väga oluline ja kindlustandev. Finantsseisundi järjepidev hindamine annab ka kindlustunde omavalitsusele endale. Jätkusuutlikkuse tagamiseks on omavalitsuse tasandil oluline planeerida kaugemale kui hetkeolukorda, investeerida meeskonna arendamisele ning püstitada kindlaid eesmärke, samuti kaasata elanikkond ning teha otsuseid koostöös nendega. Kohalikule elanikule on oluline, kui tema arvamusega arvestatakse ning otsustamisel nõu küsitakse. Jätkusuutlikule arengule saavad kaasa aidata nii kodanik kui omavalitsus koostööd tehes. Tihti oleme kohanud olukorda, kus omavalitsuses käib töö aastast-aastasse ühtemoodi ning uuendused ja muutused pole ametnikele meelepärased, seda on näidanud ka läbi viidud auditid, kus töökorralduse muutmine viib



ametnikud mugavustsoonist välja ning toob kaasa uue ja esialgu harjumatu olukorra. Sellised uuendused võivad muuta ka omavalitsustes aastaid kestnud juhtimiskultuuri.

### **1.3 Haldusreformi olemus ja teke**

Haldusreformil on pikk ajalugu, mis jõudis 2017. aastal võimaliku lõpplahenduseni, kus toimusid valdade vabatahtlikud ühinemised kui ka valituse poolt ellu viidud sundliitmised. Haldusreformi käik tänapäeva on olnud keeruline ja aeganõudev protsess. Tänase seisuga on reform tekitanud nii positiivset kui ka negatiivset meeleolu, kus sundliidetud vallad sooviksid ühineda mõne muu omavalitsusega, mille keskused on kodanikule lähemal või omavalitsused, kes ühinesid ning selle tulemusena saavad säilitada oma rahvuslikku pärandit. Haldusreforme on Euroopa tasandil toimunud mitmeid ning palju eeskju on meie reformi läbi viimisel võetud Soome ja Taani tasandil toimunud reformidest.

Haldusreform sai esmakordselt mainitud aastal 1939 vallareformi rakendumisel, mis sisaldas ka valdade liitmist. Asutav Kogu andis 1920. aastal välja valdade seaduse eelnõu, kus kehtestati omavalitsuse keskmine suurus vähemalt 2 000 elanikuni. Järk-järgult suurendati eelnõudega elanike arvu kuniks 1930. aastal jäeti elanike arvu piirmäär sootuks eelnõudest välja. Uue lükke haldusreformile andis 1934. aastal toimunud rahvaloendus, mille tulemusena nähti, et rahvastiku asumine on aastatega suuresti muutunud s.t inimesed olid hakanud rohkem maalt linna kolima. Lõpuks võeti 1938. aastal vastu valdade piiri ühekordse korraldamise seadus, valmisid uued kaardid uute piiridega ning vallareformi tulemusena kadus 117 valda, arvestuslik kulude kokkoid kujunes ligikaudu 300 000 kroonini. Vabanenud vallamajad plaaniti kasutada kohalike elanike huvides, kas koolimajadeks, sotsiaalhoolekandenasutusteks või sootuks müüa. (Kubu 2013)

Haldusreformi eesmärk on suurendada kohalike omavalistuste võimekust, pakkudes kvaliteetseid teenuseid, arendada piirkondi ning suurendada konkurentsivõimet. Territoriaalse muudatuse tagajärjel peavad omavalitused korraldama ja juhtima iseseisvalt kohaliku eluolu täites neile seadusega määratud ülesandeid. Reformi tulemusena paraneb omavalitsustes

pakutavate teenuste kvaliteet ning kättesaadavus, samuti toimub kulude kokkuhoid. (Haldusreformi seadus 2016, § 1 lg 2)

Omavalitsuste ühinemisele on riik kaasa aidanud juba aastast 1990, eesmärgiga suurendada valdade elanike arvu ning pindala. Aastate 1996-2014 vahele jääb mitmeid vabatahtlike ühinemisi, kus omavalitsusüksuste arv vähenes 254-lt 213-ni, kuid mõju omavalitsustele tervikuna ei olnud silmapaistev. (Haldusreform 2019) Haldusreformi peetakse üheks omavalitsuse kõige üksikasjalikumaks ja vaidlustatumaks ümberkorralduseks. Reformi tulemuste hindamine on oluline, et anda põhjalik tagasiside tehtud otsustele. Haldusreformi analüüsimisel keskendutakse peamiselt mõju hindamisele läbi finantsnäitajate. (Ebinger, Kuhlmann, Bogumil 2019: 1-2)

Kohaliku omavalitsuse üksuse reformimise idee või mõte sai taas alguse aastal 1997, kus avaliku halduse arendamise alused on kirja pannud toonane regionaalminister Peep Aru, milles on kirjeldatud Eesti Vabariigi jõudmist stabiilsesse arenguetaapi ning seega on vaja avaliku halduse terviklikku ja tasakaalustatud arendamist (Aru 1999).

Alates 2009. aastast hakkas koostatud reformikavasid juhtima regionaalministrina ametis olnud Siim Valmar Kiisler, arvestati ka eelnevaid kavasid, kuid poliitika kujundamises osalenud ametnike, ekspertide ning välisriigi kogemused Taanis ja Soomes ühtisid niivõrd palju, et kavade protsess oli pidevas arenguetaapis. Esitatud reformikava seaduseelnõu kohaselt oleks reformi läbiviimine toimunud 2009. aastal toimuvatel kohalikel omavalitsuste volikogu valimistel, selle tulemusena oleks moodustunud omavalitsusüksused 25 000 elanikuga ning lisaks iseseisvad suuremad linnad 40 000 elanikuga, sellisel juhul oleksid moodustunud omavalitsused olnud maakonna põhised. (Viks 2018: 23-26)

Haldusreformi ideed Eestis ühtisid Taani ja Soomega väga mitmelt, selle tõttu käis pidev töö, et reformi planeerimist edasi kavandada. Naabrite kui ka mujal Euroopas toimunud reformid andisid mitmeid ideid, kuidas Eestis reform toimunuks teha ning millised võivad olla võimalikud tagajärjed.

Haldusreformi põhjused maailma eri paigus on üsna ühesugused. Esimeseks faktoriks võib nimetada majanduslike probleeme, kus riigi kasvamisega kaasnevad ka suuremad kulud ning

nende kontrollitavus. Samuti tähelepanu kodanike nõudlustele ja vajadustele on jäänud tahaplaanile ning keskendutakse rohkem võimu suurendamisele. Samasuguseid näiteid võib tuua ka Eestist, kus on pidev negatiivsus avalike teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele ning erimeelsused valitsuse ja rahva vahel. (Laar 2000)

Kohaliku omavalitsuse ümberkorraldusi Soomes alustati 2000.aastal, mille põhjused ühtivad üldiselt Eestis toimunud haldusreformiga – rahvastiku muutused, ränne linnadesse, vananev elanikkond, eelarve planeerimine ning teenuste kättesaadavus ja kvaliteet. Haldusreformi korraldamiseks algutati 2005. aastal programm PARAS, mis tekitas valdadele ja linnadele võimaluse vabatahtlikult liituda, programmi tulemusena toimus liitumisi, kuid kolmandik omavalitsusi polnud 2011. aastal jõudnud arvamusele, kuidas ümberkorraldust korraldada. (Tallinna Tehnikaülikool 2012: 15) Võrreldes Taaniga jäi Soome omavalitsustele suurem otsustusvabadus, igal omavalistusel oli kohustus esitada kava, kus oli selgitatud edaspidised arengud ning tähtsamate ülesannete täitmine (nt. rahvastiku ja teenuste omavahelise seose prognoos, uute seaduste rakendamine, finantsplaan jne) (Teller-Sepp 2009).

Alates 1973. aastast on Taani olnud Euroopa Liidus väga aktiivne, avalikku haldust puudutavad eeskirjad ja määrused on kohanenud Euroopale iseloomulikult. Taani riigi avaliku sektori ja ühiskonda iseloomustab ühtne läbirääkimine, kuhu on kaasatud mittetulundusühistud, kohalike kodanike liikumised ja organisatsioonid. Taanis kehtestatud põhiseaduse alusel on kohalikul omavalistusel teatav autonoomia, mis tähendab küll omavalitsuse õigust ja kohustust nõuda sisse makse, kuid on siiski sõltuvad valitsuse toest. Valitsuse ülesandeks on vastutata poliitika reguleerimise ja kujundamise eest, piirkondlikul tasandil vastutatakse tervishoiu, hariduse ja taristu eest ning kohalike omavalitsuste ülesandeks jääb vastutata sotsiaalsete meetmete eest (alusharidus, vaba-aeg, noored, eakad). Ülesannete kattuvuse tõttu on võimalus erinevatel üksustel teha koostööd. (Greve 2007: 163-164) Taanis sai haldusreform alguse samuti 2000. aastal, kus omavalitsuse reformimisele hakati lahendust otsima, põhjused sarnanesid eelkirjeldatud Soome olukorrale. Planeeritava vallareformi läbiviimise põhjusteks olid väikeste omavalitsuste suutmatus täita hetkelisi ja plaanitavaid ülesandeid ning ülesannete jaotamise segadus, kus vastutavad isikud polnud selgelt määratletud. Taanis toimunud haldusreformi eesmärkideks olid teenuste parem kättesaadavus, suurendada demokraatlikku vastutust ja kodanike otsustusõigust ning omavalitsuste muutmine majanduslikult sõltumatuks. (Tallinna

Tehnikaülikool 2012: 16-17) Haldusreformi käigus muudetakse ka avalikus sektori struktuuri, kus piirkondlikud ülesanded antakse üle uutele omavalitsustele või suunatakse keskvalitsusele. Reformi käigus kaasatakse erasektori organisatsioone, kuna avalike teenuste pakkumine suureneb. Vastav seadusandlus kinnitati 2005. aastal ning jõustus 2007. aasta. (Greve 2007: 163-164)

Üle maailma on toimunud palju haldusreforme, iga riik kujundab reformi omanäolisemaks ning vastavalt olukorrale ja lähtub kodanike vajadustest, samuti saab edukaid ideid naaberriikidelt või maailmast üldiselt. Ideede hankimisel lähtutakse pigem naabrite seisukohtadelt, sest riigi omapärad ja iseloomujooned ei ole väga erinevad.

Viimaste aastakümnete jooksul on haldusreform laienenud üle kogu maailma, mis tõi kaasa erinevaid uuendusi organisatsioonide vahel. Kui võrrelda valitsuse tööd sellel alal Taani ja Rootsi vahel, siis nende kahe riigi poliitilised vaated on küll erinevad, kuid mõlemas riigis on väga tugevad sotsiaaldemokraatlikud erakonnad. Rootsi sotsiaaldemokraadid on võrreldes Taaniga tugevamal positsioonil kogu valitsusest, kuid alates 2001. aastast on Taani valitsus olnud erinevate erakondade poolt võimul ning erakondade eesmärgiks on suunata haldusreform toimumiseni – selle järelalusena võib öelda, et Taani on muutustele rohkem vastuvõtlikum kui Rootsi. (Hansen, Niklsson *s.a*: 3; 5) Avaliku haldusega seotud reforme tuleks käsitleda laiemalt, tihti üldistatakse avaliku haldusega seotud reformid haldusreformiks, kuid reformi tuleks analüüsida igast valdkonnast lähtuvalt näiteks tervishoid, haridus jpm (Green-Pedersen 2002: 273). Rootsi näitel on koostatud uuring, kus selgitati välja ootused haldusreformist tingitud muutustest. Tulemustena selgusid, et suuremad ootused haldusreformist on poliitikute seas, keskmised ootused on halduse ja administratsiooni valdkonnas töötavatel inimestel ning madalamad ootused operatiiv valdkonnas töötavate inimeste seas. Poliitikute kõrged ootused on tingitud nende tõenäoliselt suuremast kasu saamisest. Administratiiv valdkonnas töötavad inimesed loodavad, et reformi tulemusena suureneb erinevate organisatsioonide õigusi, kuid arvavad mõju ja võimu kaotamist haldusasutustele. Operatiivvaldkonnas töötavad inimesed ei usu reformidesse, kuna varasemalt on toimunud palju reformikatkestusi ning nad on arvamusel, et reform võib olla põhjuseks tööjõu vähendamisele. (Nilsson 2010: 829- 830) Euroopas toimunud haldusreformid on endaga kaasa toonud ka palju pettumust. Tihti lubatakse liiga palju

ning tulemustes see ei peegeldu. Eduka toimimise eelduseks on reformijate alternatiivsed valikud, optimism ning kindlameelsus läbiviidavas reformi. (Caiden 1999: 819)

Kohalike omavalitsuste arendamine on tihti arutlevaks teemaks, seda nii ka Austraalias, kus viidi läbi uuring omavalitsuse arendamise osas ning hinnati probleemide nagu jätkusuutlikkus, kohalike inimeste vajaduste ja ootuste, keskuste arenemise ning valitsusega suhtlemise kvaliteedi muutmist. Uuringu tulemusena selgus, et haldusreform, teenuste jagamine või omavalitsuste tihe koostöö tagab koha Austraalia valitsussüsteemis ning mille tulemusena on omavalitsuste probleemid paremini hallatavad. Uuringus toodi välja samuti negatiivne pool, kuhu kuuluvad üleminekuga seotud kulud, tööhõive vähenemine, kohaliku võimu nõrgenemine, kuid reformidest saadava kasu on suurem. (Aulich, Sansom, McKinlay 2014: 16)

Tuginedes nii naaberriikides kui ka Euroopas ja Eestis toimunud varasematele haldusreformi kogemustele, on välja toodud positiivsed tagajärjed haldusterritoriaalsele korraldusele, kus peamiseks on valitsuse efektiivsuse kasv, läbi mille saavad nii volikogu kui ka valitsus luua pikema visiooni omavalitsuse tulevikust, samal ajal kui igapäeva töö saab suunata mingis osas asutustele ning kodanikuühendustele. Ametnike parem spetsialiseerumine kindlale teemavaldkonnale annab omavalitsusele võimaluse hinnata ja teha järeldusi antud valdkonnast. Elanike arvu kasvu tagajärjel on omavalitsusel võimalus lisada juurde ja pakkuda teenuseid, mille vajadus ja nõudlus ei olnud väike vallas nii suur. Liitunud omavalitsustes on parem võimalus ettevõtluse arendamiseks, sest elanikkond on laienenud ning huvid ja vajadused muutunud. (Lõhmus, Sootla, Noorkõiv, Kattai, Lõõnik 2013: 3) Inglismaal omavalitsusüksustes läbi viidud uuringu eesmärgina plaaniti välja selgitada reformist tulenevate struktuuri muutustega kaasnevad tagajärgede mõju, uuringu tulemusena selgus, et lühiajaliste tagajärgedena suurenesid omavalitsuses kulutused ning tulemused vähenesid (Andrews, Boyne 2012: 308-310).

Paljudes riikides Euroopas on toimunud omavalitsuste ühinemised korraga üle riigi samal ajal, kuid Hollandis läheneti haldusreformile teisiti, kus viimaste aastakümnete jooksul on iga aasta toimunud väikesed arvud ühinemisi, selle tulemusena ei muutu reform massiivseks. Ühinemise tulemusena kogukulu elaniku kohta märkimisväärselt ei suurenenud, samuti on halduskulude vähenemine pärast ühinemist on olnud väga madal. (Aller, Geertsema 2016: 660; 678-680)

Eesti haldusreformi ettevalmistamisel kaaluti erinevaid kavasid, mudeleid ning ettepanekuid, arvesse võeti samuti omavalitsuste poolseid ettepanekuid ning arvamusi. Omavalitsuste eelistuseks kujuneb siiski olukord, kus kõik teenused oleksid keskuste läheduses.

Eestis 2009. aastal toimunud seaduseelnõu eesmärgiks oli reformi vajaduse väljatoomine poliitilisele tasandile, sellele järgnev 2012. aasta eelnõu oli pikaajalisem protsess, kus töötati välja omavalitsuste reformimiseks kuus erinevat mudelit (Viks 2019: 27):

1. Minivaldade Eesti – mille tagajärjel suuremaid muudatusi plaanis ei olnud ning töö oleks jätkunud vanaviisi.
2. Omavalitsusliitude Eesti – kus omavalitsuste osaline töö liigub edasi omavalitsusliidule.
3. Kahetasandiline Eesti – lisaks olemasolevatele üksustele lisandub veel teine tasand.
4. Kihelkondade Eesti – püstitatud tähtjaks moodustuvad vähemalt 3 000 elanikuga omavalitsused.
5. Tõmbekeskuste Eesti – riigi poolt seatud tõmbekeskustega vabatahtlik ühinemine, vajadusel sunniviisiline liitmine, elanike arv vähemalt 10 000 inimest.
6. Maakondade Eesti – riigi poolt püstitatud tähtjaks tuleb tekitada 25 000 elanikuga omavalitsused, piirid ühtivad maakondade piiridega. (Viks: 2019: 27)

Eelnimetatud mudelitelt sai enam omavalitsuste poolehoiu tõmbekeskuste mudel (67%), väiksema poolehoiuga oli kahetasandiline ja maakondade põhine mudel (3%), põhinedes tulemustele püstitati eesmärk koostöös omavalitsustega välja selgitada peamised tõmbekeskused ning nendega ühinemise 2017. aasta kohalike omavalitsuste volikogu valimistel. 2014. aastal lõppes seaduseelnõu kinnitamine valitsuse vahetamise tagajärjel, mille tulemusena kaotati regionaalministri portfell ja ülesannete täitmine liikus edasi siseministri tegevusalale, kelleks sai Hanno Pevkur. (Viks 2019: 27)

Haldusreformi ettevalmistusperiood kulges kaks aastat (2015-2017). Perioodi pikka kestvust mõjutas valitsuse vahetamine, sel ajal tekkis kohalikel omavalitsustel ootus, et ehk Keskerakonna valitsus jätkab ainult vabatahtliku ühendamise ja omavalitsuste poolt vaidlustatud haldusreformi seadus, mille otsus tehti teatavaks 2016. aasta lõpul, mil lõppes ka vabatahtlik ühinemine, sellest tulenevalt peetakse vabatahtliku ühinemise osavõttu liiga väikseks, samuti mõjutas ka omavalitsuste liiga väike kaasamine protsessi. (*Ibid.*: 45-46)

Haldusreformi planeerimisel lähtuti nii uuringutest kui ka analüüsides, arvamustest, Euroopa Nõukogu ja OECD soovitudest ning välisnaabrite kogemustest. Haldusreformi seadus määrab ära reformi edukaks saavutamiseks selle alused ja korra ning olulised tähtajad, omavalitsuse elanike miinimum suuruse, erandid ning reformiga kaasnevad õigused ja kohustused. (Taluste 2018: 71) Haldusreformi alternatiiviks on kriitikute poolt välja käidud ka ettepanek muuta koostöö tegemine omavalitsusüksuste vahel teenuste pakkumisel kohustuslikuks, kuid haldusreformi seaduses formuleeriti kaalukamaks verisooniks tõstes omavalitsuste võimekust viies läbi ühinemise. (*Ibid.*: 75) Ajendades omavalitsusi vabatahtlikult ühinema otsustas valitsus eraldada ühinemistoetused, hinnanguliselt jääb toetuste suurusjärk ligikaudu 65 miljoni euro ulatusesse. Toetuse eest on võimalik omavalitsusel hüvitada ühinemiste teel tekkinud kulud ning plaanitavad investeeringud. Toetuse saamisel tuli omavalitsustel esitada rahandusministeeriumile planeeringud toetuse kasutamise osas. Valitsuse poolt ühendatud omavalitsused jäid toetuse saamisest kõrvale, hüvitamisele kuulusid ühendamise seotud otsesed kulud. (Valitsus eraldas... 2017) Volikogude algatatud reformil ei nähtud tulevikku hoolimata ühinemistoetuse suurendamisest. Selgus, et suurt ühinemist ei tulnud, mis oleks suutnud parandada omavalitsussüsteemi, samuti toetuse saamine ei motiveerinud omavalitsusüksusi. (Taluste 2018: 87)

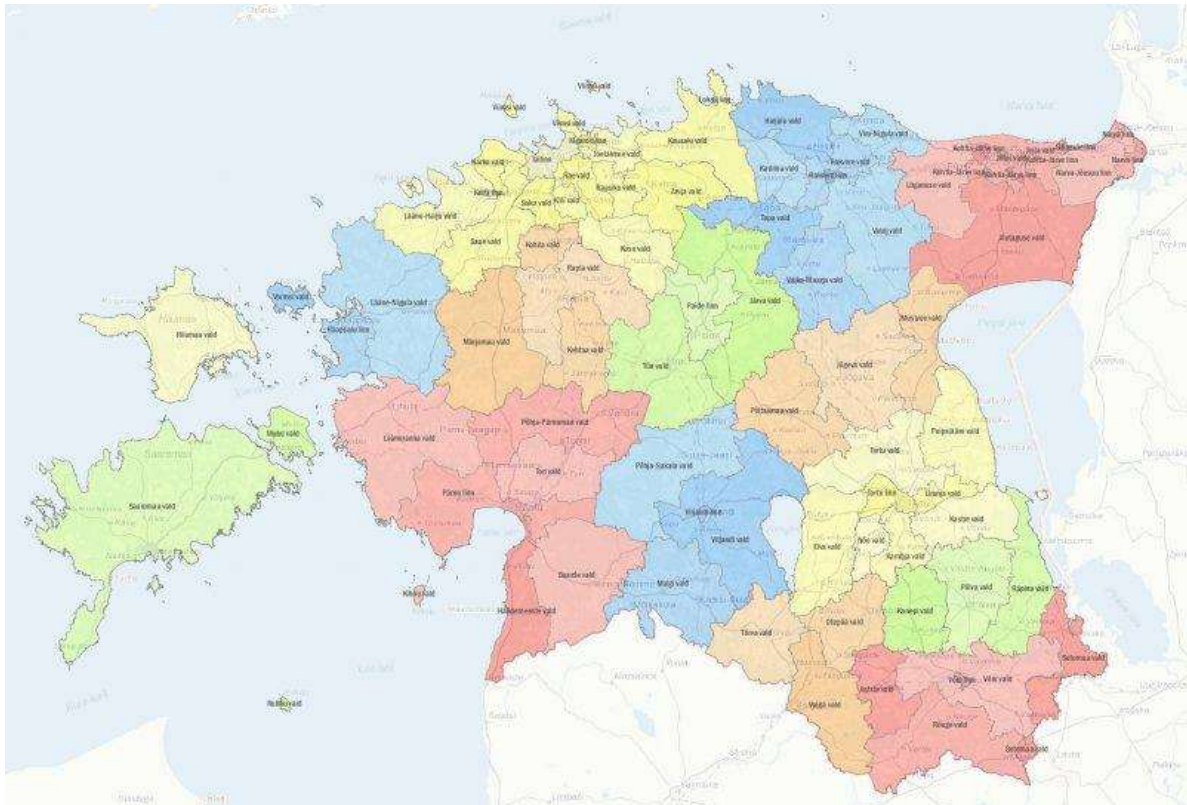
Haldusreformi protsessi ajal juhtisid ja olid ametis riigihalduse ministrina Arto Aas, Mihail Korb ja Jaak Aab – kõik nad on ühel meelel, et haldusreform oli edukas. Aas on pidanud oluliseks, et valitsuse vahetus käima lükatud protsessi 2016. aastal ei takistanud ning lasi sel kulgeda seatud plaanide kohaselt. Kuid ta on arvamisel, et haldusreformi lõpusirgel toimunud sundliitmine ei täitnud õiget eesmärki ning pigem tekitas see omavalitsustes ja seelses rahvas pettumust ja ebaõiglust, samuti tõi kaasa palju ebatarvilike kohtuvaidlusi. Korb leiab, et haldusreform ei tähenda ainult kahte kriteeriumi: elanike arvu ning muudatusi piirides, ometi 2017. aasta lõpul oli väga aktuaalne ning oluline, et elanike omavalitsuses oleks kindlasti 5000. Oluliseks peab ta omavalitsuste tulubaasi suurendamist, mille tulemusena paranes pakutavate teenuste kvaliteet, samuti võimekus täita seadusest tulenevaid ülesandeid efektiivsemalt. Aab on arvamisel, et haldusreform pole kaugeltki möödas, vaid protsess veel kestab. Ta leiab, et valmis on saanud haldusterritoriaalne reform, kus omavalitsused said uued piirid, kuid kõige kaasnevaga kohanemine võtab veel aega ja harjumist. Haldusreform jaguneb justkui kaheks osaks, kus esimene osa koosnes omavalitsuste ühendamisest ning teine on olukorraga

kohanemine. Haldusreformi protsessi käigus sai otsa ka maavalitsuste aeg, mille tulemusena kasvas omavalitsuste otsustamine, maavalitsus ei täitnud enam oma rolli, sest kõik ülesanded käisid läbi kohaliku omavalitsuse. Haldusreformiga proovitakse pidurdada Eestis toimuvat liiga kiiret linnastumise protsessi, esimese suure meetmena on rakendatud tulubaasi suurendamist, kus ressursi rohkus anna omavalitsusele võimalusi juurde. Negatiivseks peetakse haldusreformi juures aja puudust, mis avaldus selgelt sundliitmises, suurema ajavaruga oleks vabatahtlik liitumine olnud tulemuslikum, sest läbirääkimisteks ja kaalutlemiseks oleks olnud rohkem aega. (Aas, Korb, Aab 2018: 613-622)

Haldusreformi kogu protsess on väga pikk aeg, tänaseni ei saa väita, et haldusreform on viimaks lõpule viidud. Reform on küll toimunud, kuid kõige sellega kohanemine nii elanikele kui ka omavalitsuse töötajaskonnale pikk protsess, selle sujuvaks kujundamine võtab veel aastaid aega.

Haldusreformi tulemusena pidid muutuma kohalike omavalitsuste piirid (joonis 2). Võrumaa tasandil sai maakond pindala juurde, seda Põlvamaa arvelt ning tänaseks on sellel ala uus loodud omavalitsus Setomaa vald. Alljärgneval kaardil on näha uued maakondade ning omavalitsuste piirid (Maa-amet 2017).





**Joonis 2.** Haldusreformi tulemusena tekkinud uued omavalitsused 2017. Allikas: (Maa-amet 2017).

Olivia Taluste on oma artiklis „Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud“ (2018: 109-110) kirjeldanud haldusreformi protsessi nõ õppetundi, millest saaks või võiks õppust võtta, kui selline olukord tulevikus ette tuleb. Ta on kirjeldanud reformi kui selget ja täpset eesmärki, millel võiks olla eksperdi arvamus. Koalitsioonileppele võib lisada lisaks eesmärgile ka üldise raamistiku, mis väldiks eelnõu koostamisel tarbetud vaidlused. Reformi alustamist oleks soovituslik alustada pärast uue valitsuse määramist ning mõistlik on reformi puudutavad alused määratleda eraldi seaduses. Reformi läbiviimisel peaks olema kindel meeskond, kellel on teada täpsed ja selged ülesanded. Vältimaks omavalitsuste teadmatust tuleks omavalitsuste esindajate ning muude asjaosalistega pidada tihedat arutelu ja läbi viia kohtumisi. Samuti üheks oluliseks punktiks on vajaliku ja piisava aja planeerimine omavalitsuste juhendamisele ja koolituste korraldamisele. (Taluiste 2018: 109-110)

Haldusreformi eesmärk oli parandada omavalitsuses pakutavate teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust ning suurendada jätkusuutlikkust. Omavalitsuste vabatahtlik ühinemine on toimunud juba aastaid, kuid silmanähtavaid muudatusi ja teenuste kvaliteedi paranemist pole märgata. Muudatusi kaasavaid reformikavasid hakkasid looma toonased regionaalministrid, kes aastatega täiendasid olemasolevaid plaane ja ideid. Haldusreforme on Euroopas toimunud mitmeid ning meiegi Eestis oleme läbi viidud reformidest mõtteid haaranud. Läbi viidud haldusreform 2017. aastal kulges ligikaudu kaks aastat, kuni reform lõpuks jõustus. Reformiga kaasnesid nii positiivsed kui ka negatiivsed emotsioonid rahva poolt. Toimusid nii vabatahtlikud liitumised kui ka sundliitmine, samuti on arvatud, et mõned vabatahtlikud liitumised toimusid sundliitmise hirmus, samuti ajendas vabatahtlikule liitumisele mõningal määral ka ühinemistoetus. Haldusreformi protsessi ajal oli riigihalduse ministri ametis A.Aas, M.Korb ja J.Aab ning nende arvamuse kohaselt oli reform lõppkokkuvõttes siiski edukas, suuremaks negatiivsuseks peavad nad ajapuudust, mille tulemusena jäi läbirääkimisteks vajaliku aega puudu ning see avaldus sundliitmisena. Kuid haldusreformi tuleb võtta siiski kui õppetundi, millest saab õppida tulevikus ning põhjalikud läbirääkimised ja arutelud nii omavalitsuste kui ka valitsusjuhtidega jätaksid kõrvale tarbetud möödarääkimised ja vaidlused.

## **2 HALDUSREFORMI MÕJU KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE**

### **2.1 Kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse hindamine enne haldusreformi**

Enne 2017. aastal toimunud haldusreformi oli Võrumaal kokku 13 omavalitsusüksust. Millegi peale reformi jäi alles kõigest viis omavalitsust. Esialgsete läbirääkimiste kohaselt pidid liituma Lasva, Võru ja Sõmerpalu vald Võru vallaks, kuid hilisemate arutluste käigus lisandusid eelnimetatud kolmele omavalitsusele ka Vastseliina ja Orava vald Põlvamaalt.

Hinnangu andmisel ühinemiste mõjule tuleb eelkõige analüüsida olukorda, mis oli enne haldusreformi läbiviimist.

Lasva valla 2017. aasta andmete põhjal on näha, et maksevõime tase (tabel 2), mis üldiselt võib jääda 1 – 2 vahele, on veidi kõrge. Aastaruandes on näha, et nii käibevarade kui ka lühiajaliste kohustiste hulk on suurenenud, mis on tingitud raha kirje ja muude kohustiste suurenemisest (arvelduskonto ja sihtfinantseerimiseks saadud ettemaksed on suurenenud). Kõrge tulemus võib näidata, et käibevara otstarbekas kasutamine vajab reguleerimist. Maksevalmiduse kordaja tulemusest on näha, et lühiajaliste kohustiste koheseks tasumiseks on omavalitsusel vabad vahendid olemas. Järgneva näitaja, netovõlakooormuse osatähtsus ülemmäärast, arvtunnuse avaldamine pole võimalik, sest likviidsete varade hulk on suurem võlakohustiste suurusel, sama põhjus kehtib samuti netovõla suhte arvutamisele põhitegevuse tulemist.

Tabel 2. Lasva valla 2017. aasta maksevõime hindamine, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{749}{166} = 4,51$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{603}{166} = 3,63$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{206}{2} = 103$
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	0, sest likviidsete varade hulk on suurem kui võlakohustiste suurus

Tabelis 3 on hinnatud Lasva valla iseseisvust aastal 2017. Tulemuste põhjal on näha, et ligikaudu 70% põhitegevuse tuludest moodustavad mittesihtotstarbelised tulud (nt. füüsilise isiku tulumaks, maamaks, riigilõivud, kaupade/teenuste müük jpm). Kui välistada erinevad toetused ja saadud annetused on katavad sissetulekud ära poole tegevuskulude väärtusest. Samuti suuremaosa investeeringutest on omavalitsus ära katnud omatuludega. Üldiselt on eelnimetatud tulemused eeskujulikud ning näitavad omavalitsuse iseseisvust ja sõltumatust.

Tabel 3. Iseseisvus näitajate analüüs Lasva vallas 2017.aasta, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	$\frac{(2421 - 241 - 578)}{2421} = 0,66$
Omatulude suhe tegevuskuludesse	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	$\frac{(2421 - 414 - 241 - 578)}{2405} = 0,5$
Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	$\frac{146 - 21}{146} = 0,86$

Paindlikkuse näitajate analüüsimise (tabel 4) on hinnatud omavalitsuse reageerimist ootamatutele finantsolukordadele. Tulemuste põhjal on selgunud, et ootamatuste korral on

käesoleva likviidse varaga võimalik ära katta kolmandik põhitegevuse kuludest. Ühtlasi on paindlikkuse tulemus hea, sest nõ liigse seisva rahaga ei toimu planeerimist ega investeerimist tulevikku ning selle tulemusena ei parane samuti kodanike eluolu. Põhitegevuse tulude väärtus on küll suur, kui analüüsist on selgunud, et kõigest 9% sellest moodustab tulemi, ülejäänud 81% kulub põhitegevuses tekkinud kulude katteks. Järgmise näitaja, majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse, leidmisel on selgunud, et ligikaudu 30% põhitegevuse tuludest kulub peamiselt majandamiskulude katteks. Paindlikkuse näitajad on valdavalt head, saadud tuludest on võimalik ära katta tegevuse käigus tekkinud kulud ning võimalus eelkõige tulemi tekkimiseks.

Tabel 4. Paindlikkuse näitajate analüüs Lasva vallas 2017. aasta, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{603}{2174} = 0,28$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulemi ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{206}{2421} = 0,09$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud ( <i>v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud</i> ) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{699}{2421} = 0,29$

Jätkusuutlikkuse hindamist läbi näitajate analüüsi pole autori arvates mõistlik sooritada, kuna analüüsis osalenud omavalitsus pole enam tegev. Kuid jätkusuutlikkust iseloomustada võib sellegipoolest, finantsvõimekuse radaris välja toodud näitajate analüüsimisel ei selgunud käesolevalt silmnähtavaid arvandmeid, mille alusel saab väita, et tegevuse lõpetanud Lasva vald ei oleks olnud jätkusuutlik ning finantsvõimekus oleks olnud ebakindel, vastupidiselt, tegu on olnud üsnagi kindla ja stabiilse omavalitsusega.

Järgnevas analüüsis saab hinnangu enne haldusreformi toimetanud Võru vald. Analüüsis on kasutatud sarnaseid näitajaid, mis eelkirjeldatud Lasva vallal.

Võru valla maksevõime hindamisel (tabel 5) selgus, et maksevõime näitaja on heal tasemel, mis näitab lühiajaliste võlgade kohese tasumise võimet. Samuti näitab head taset maksevalmiduse

kordaja, kus on näha, et raha jääk ei ole väga suur ning selle kasutamine on olnud otstarbekas. Aastaruandes on näha võrreldes 2016. aastaga, et raha jääk on vähenenud ligikaudu 55%, mis võib põhjendada 2017. aastal läbi viidud investeeringuid koolides ja lasteaedades ning allasutustesse investeeritud infotehnoloogia vahendeid ning parendusi omavalitsuse teedesse ja kergliiklusteede rajamisse. Intressikulude kattekordaja tulemus on üsna kõrge ning näitab omavalitsuste võimet tasuda intresse ning vähest riski kreditoridele. Netovõla suhte põhitegevuse tulemi hindamisel on võlakohustiste all kasutatud nii lühi- kui ka pikaajalist laenukohustist. Saadud tulemus iseloomustab võla tasumist tähtaegselt ning näitab, et lähtudes laenugraafikust ja tähtaegadest on omavalitsuse võime tasuda võlakohustised lähema kahe aasta jooksul. Saadud tulemuste põhjal saab väita, et maksevõime näitajaid on olnud head ning raskusi kohustiste täitmisel ei esine.

Tabel 5. Maksevõime hindamine Võru valla näitel 2017. aasta, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{869}{709} = 1,23$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{270}{709} = 0,38$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{497}{12,7} = 39,15$
Netovõla suhte põhitegevuse tulemisse	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	$\frac{(1353 - 270)}{(497 - 13)} = 2,23$

Tabelis 6 on analüüsitud Võru valla iseseisvust aastal 2017. Põhitegevuse tuludest ligikaudu 75% moodustavad mittesihotstarbelised tulud ehk tulemuste põhjal saab väita, et omavalitsus pole kuigi sõltuv välistest toetustest ning suurema osa tuludest moodustavad omavalitsuse tegevusest saadud tulud. Omatulude suhte tegevuskuludesse hindamisel on autor võtnud sissetulekuna arvesse põhitegevusena saadud tulud ning välistanud toetused ning tulemusena selgus, et omatuludest ligikaudu 81% kulub tegevuskulude katmiseks. Investeeringute analüüsimisel on autor võtnud aluseks 2017. aastal läbi viidud investeeringud varade soetamiseks ja renoveerimiseks ning põhivara soetuseks saadud sihtfinantseerimise, analüüsi käigus selgus, et ligikaudu 60% investeeringutest on läbi viidud omatuludest. Iseseisvuse

analüüsi tulemustena võib endist Võru valda iseloomustada üsnagi iseseisvana, kuna saadud toetuste ja väliste finantseerimiste määr on küllaltki madal ning suuremad investeeringud ja planeerimised on teostatud omatuludest.

Tabel 6. Iseseisvuse analüüs Võru valla näitel 2017. aasta, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Mittesihotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	$\frac{(5688 - 1346 - 12)}{5688} = 0,76$
omatulude suhe tegevuskuludesse	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	$\frac{(5688 - 1346 - 12)}{5346,3} = 0,81$
omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	$\frac{(872 - 342)}{871,9} = 0,61$

Tabelis 7 on analüüsitud paindlikkust Võru vallas. Likviidsete varadena on autor võtnud arvesse kirjel raha toodud väärtuse, tulemusena on saadud väärtus üsna piiri peale ehk ligikaudu 5% põhitegevuse kuludest suudetakse katta likviidsete varadega, mis võib tuua kaasa ootamatuse likviidsete varade järsus vähenemises. Samuti põhitegevuse tuludest kõigest 6% moodustab põhitegevusest kujunenud tuleml. Ülejäänud 94% läheb kulude katteks, millest 32% moodustavad majandamiskulud. Paindlikkuse analüüsimisel selgus, et kulude kontrollitavus võiks olla täpsem ning sellisel juhul ei kulu kõik põhitegevusest saadud tulu kulude katteks.

Tabel 7. Paindlikkuse analüüs Võru valla näitel 2017. aasta. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{284}{5346} = 0,05$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{342}{5688} = 0,06$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud ( <i>v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud</i> ) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{1853}{5688} = 0,32$

Jätkusuutlikkuse iseloomustamisel on endine Võru vald olnud tegus, kus suurema osa kulutustest suudetakse katta põhitegevusest saadud tuludega ning investeerimine ja omavalitsuse heaolu parandamine on olnud tugev, seda nii investeringud erinevatesse valdkondadesse ning vajadusel parendustegevused olemasolevate üksuste muutmiseks.

Järgnevas analüüsis on antud hinnang Sõmerpalu valla finantsvõimekusele, kus hindamisel on kasutatud sarnaseid näitajaid eelnevalt analüüsitud omavalitsustega.

Tabelis 8 on analüüsitud maksevõime taset Sõmerpalu vallas. Maksevõime tase on langenud alla ühe, mis näitab, et lühiajalised kohustised on suuremad kui käibevara. Võrreldes 2016. aastaga on näha, et maksevõime tase on langenud 2017. aastal, kus lühiajaliste laenukohustised on suurenenud 10% võrra ning kirjel raha kajastatud väärtus on kahanenud ligikaudu 80% võrra, väärtuse vähenemine pole niivõrd oluline, et mõjutaks suuremal määral maksevõimet. Maksevalmiduse kordaja jääb normi piiresse, kus raha jääk aruande aastal pole liiga kõrge. Suur rahajääk viitab seisvale rahale, mis ei teeni kasumit. Intressikulude kattekordaja on kõrge ning risk kreditoridele väike. Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse on kõrge, mille tulemus näitab, et võlgnevuste tasumiseks kulub ligikaud 12 aastat, sellise pika perioodi jooksul võib maksevõimes tulla erinevaid negatiivseid või positiivseid muutuseid, mille tulemusena võlakohustiste kaasamise võimekus kas langeb või vastupidi.



Tabel 8. Maksevõime hindamine Sõmerpalu vallas 2017. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{278965}{285046} = 0,97$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{46380}{285046} = 0,16$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{53228}{4300} = 12,38$
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisses	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	$\frac{(662025 - 46380)}{(53228 - 4300)} = 12,58$

Tabelis 9 on analüüsitud Sõmerpalu valla iseseisvust. Põhitegevuse tuludest ligikaud 60% moodustuvad mittesihtotstarbelised tulud, saadud tulemus võiks olla kõrgem, saadud toetused moodustavad väga suure osa põhitegevuse tuludest ning see omakorda suurendab omavalitsuse sõltuvust saadaolevatest toetustest. Omatulude hindamise aluseks on võetud põhitegevusel teenitud tulud, saadud tulemusena selgus, et 60% omatuludest läheb tegevuskulude katteks, tulemuse langetamisel on võimaliku lahendusena eelkõige kulude kokkuhoid antud toetuste kirjel, mille tõus on olnud 13%. Investeeringute teostamisel on omavalitsuse panus küllaltki märkimisväärne, tulemuste põhjal on näha, et investeeringute planeerimisel ei toetuta üksnes saadud toetustele. Sõmerpalu valla iseseisvus saadud tulemuste põhjal on veidi ebakindel, väga suurt osatähtsust määravad toetused ja kodanikele ning teistele ühendustele antud toetused.

Tabel 9. Iseseisvuse analüüs Sõmerpalu vallas 2017. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	(põhitegevuse tulud – saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{(2530298 - 966476)}{2530298} = 0,62$
omatulude suhe tegevuskuludesse	(sissetulekud – saadud toetused) ÷ tegevuskulud	$\frac{(2530298 - 966476)}{2731337} = 0,57$
omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	(investeeringukulud – põhivara soetuse toetus) ÷ investeeringukulud	$\frac{(455591 - 302241)}{455591} = 0,34$

Tabelis 10 on analüüsitud paindlikkust Sõmerpalu vallas. Likviidsete varadena on autor kajastanud kõige likviidsemat vara ehk raha. Põhitegevuse kuludest katab likviidne vara ära väga väikse osa, säärane madal tulemus viitab likviidsuse märkimisväärsel vähenemisele ning põhitegevuse kulude katmine võib muutuda probleemiks. Sarnaselt eelnevale näitajale on põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludes väga madal kõigest 2%, mille tulemusena on omavalitsuse kulude katmine väga madalal tasemel. Paindlikkuse analüüsimisel selgus, et ootamatutes olukordades oleks suure tõenäosusega omavalitsusel raskusi toimetulekuks.

Tabel 10. Paindlikkuse analüüs Sõmerpalu vallas 2017. aasta. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{46380}{2477070} = 0,01$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{53228}{2530298} = 0,02$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud (v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{1853,3}{5688,3} = 0,32$

Lähtudes eelnevalt analüüsitud andmetest oleks Sõmerpalu valla jätkusuutlikkus olnud ebakindel, väga suurel määral kasutati erinevaid toetuseid ning vallaelanikele väljastatud toetuste suurenemine oli silmnähtav muutus. Selline olukord võib olla tingitud eelseisvast haldusreformist, et kasutusele võeti nõ maksimum ehk kõikide vahendite ära kasutamine saadaoleval määral.

Järgnevas analüüsis saab ülevaate hiljem liitunud Vastseliina valla finantsvõimekus, analüüsimisel hinnatakse omavalitsuse maksevõimet, iseseisvust ja paindlikkust.

Tabelis 11 on analüüsitud Vastseliina valla maksevõimet. Esimese näitajana on analüüsitud üldist maksevõimet, mis on väga heal tasemel, mis tähendab, et käibevarade osatähtsus on ligikaudu poole võrra suurem lühiajalistest kohustistest. Maksevalmiduse kordaja on seetõttu kõrge, mis viitab asjaolule, et vaba raha omavalitsuses pole otstarbekalt ära kasutatud ning seisev raha tulemit ei teeni. Intressikulude kattekordaja on madal, mis võib viidata asjaolule, et risk kreditoridele suureneb ning soov laenukohustisi suurendada võib tekitada raskusi. Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse on liiga kõrge, mis näitab asjaolu, et võlakohustiste tasumine on jäänud liiga pikale perioodile ning täiendavate võlakohustiste saamine võib olla keerukas. Maksevõime hindamisel on üldiselt ebakindel võlakohustiste ja intresside tasumine.

Tabel 11. Maksevõime analüüs Vastseliina vallas 2017. aastal, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{1064}{560} = 1,9$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{289}{560} = 0,52$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{42}{15} = 2,8$
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	$\frac{(1207 - 289)}{(42 - 15)} = 34$

Tabelis 12 on analüüsitud Vastseliina valla iseseisvust. Esimese näitaja analüüsimisel on näha, et enamuse ehk 75% põhitegevuse tuludest moodustuvad mittesihotstarbelised tulud ning väliste allikate sõltuvus pole silmnähtav. Tegevuskulude analüüsimisel selgub, et ligikaudu 37%

tegevuskuludest on kaetud omatuludega. Investeeringute hindamisel on suurema osa investeeringutest kaetud omatuludega, saadud toetused moodustuvad investeeringukuludest kõigest 5%. Iseseisvuse analüüsimisel selgus, et omavalitsus on üsna võimeline iseseisvalt toimetama ning toetused ei ole määrava tähtsusega.

Tabel 12. Iseseisvuse analüüs Vastseliina vallas 2017. aastal, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Mittesihotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	$\frac{(2583 - 643)}{2583} = 0,75$
omatulude suhe tegevuskuludesse	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	$\frac{(2301 - 907)}{3757} = 0,37$
omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	$\frac{(1152 - 55)}{1152} = 0,95$

Tabelis 13 on analüüsitud Vastseliina valla paindlikkust. Likviidsete varadena sarnaselt eelpool analüüsitut valdadele on võetud arvesse raha ja pangakontode väärtus. Põhitegevuse kuludest ligikaudu 11% on võimeline omavalistus ära katma raha ja pangakontodel oleva jäägiga. Põhitegevuse tuludest moodustab põhitegevuse tuleml väga väikese osa, seda ligikaudu 1%, mis on väga madal näitaja ning ootamatutel olukordadel hakkama saamine on ebakindel. Majandamiskulud moodustavad põhitegevuse tuludest ligikaudu 30%, mis on üsna positiivne tulemus.

Tabel 13. Paindlikkuse analüüs Vastseliina vallas 2017. aastal, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{289}{2558} = 0,11$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{25}{2583} = 0,01$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud ( <i>v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud</i> ) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{743}{2583} = 0,29$

Vastseliina valla jätkusuutlikkus eelpool mainitud näitajate põhjal väga kõigutatud ei ole, kuid ootamatutes oludes võib raskusi tekkida küll. Samuti kulude planeerimine oli ebatäpne, kuna põhitegevusest teenitud tulud katsid ära täiesulatuses peaaegu kõik põhitegevuse kulud ning tulemi väärtus oli madal.

Järgnevas analüüsis antakse hinnang Võru vallaga viimasena liitunud Orava vallale. Orava valla aastaaruande analüüsimisel on põhjaruanded koostatud eurodes, kuid abitabelid ja suhtarvud on välja toodud tuhandetes eurodes, selline esitusviis on üsna ebatäpne ning tekitab segadust aruande lugemisel.

Tabelis 14 on analüüsitud Orava valla maksevõimet. Esimese näitaja analüüsimisel on näha, et maksevõime tase on heal tasemel, käibevarad on suuremad lühiajalistest kohustistest kaks ja enam korda. Maksevalmiduse kordaja seetõttu on veidi liiga kõrge, kirjel raha kajastatud väärtus on suurem kui lühiajalised kohustised. Sellises suuruses vaba raha hoidmine ei ole otstarbekas. Omavalitsustes on üldiselt ikka ja alati midagi tarvis toetada või investeerida, siis miks ei ole omavalitsus säärast ressursi ära kasutanud. Intressikulude kattekordaja on kõrgel tasemel ning riski ei ole. Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse näitab, et võlakohustiste tasumiseks kulub omavalitsusel ligikaudu kaheksa aastat, mis jääb üsna piiri peale, mis võib mõjutada võõrkapitali lisa kaasamist.

Tabel 14. Maksevõime hindamine Orava vallas 2017. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{263140}{117459} = 2,24$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{138720}{117459} = 1,18$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{31000}{4275} = 7,25$
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisses	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	$\frac{(349455 - 138720)}{(31000 - 4275)} = 7,89$

Tabelis 15 on analüüsitud Orava valla iseseisvust. Põhitegevuse tulude analüüsimisel selgus, et 50% moodustavad mittesihtotstarbelised tulud ning teise 50% moodustavad saadud toetused, mis näitab, et omavalitsus on üsna tugevalt sõltuv toetustest. Omatuludega kaetakse ligikaudu 37% tegevuskuludest. Investeeringute hindamisel on tulemus väga hea, kus ligikaudu 73% investeeringutest kaetakse omatuludega.

Tabel 15. Iseseisvuse analüüs Orava vallas 2017. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	$\frac{(926 - 460)}{926} = 0,50$
Omatulude suhe tegevuskuludesse	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	$\frac{(926 - 460)}{1184} = 0,37$
Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	$\frac{(69 - 18)}{69} = 0,73$

Tabelis 16 on hinnatud Orava valla paindlikkust. Likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse näitab, et ligikaudu 15% kuludest on võimalik katta likviidsetest varadest. Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest on väga madal, mis tähendab, et suurema

osa tuludest läheb kulude katteks. Majandamiskulud katab ära ligikaudu 30% põhitegevuse tuludest, ootamatuste korral võib omavalitsusel tekkida hakkama saamisel probleeme.

Tabel 16. Paindlikkuse analüüs Orava vallas 2017. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{139}{921} = 0,15$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{31}{926} = 0,03$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud ( <i>v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud</i> ) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{270}{926} = 0,29$

Analüüsitud andmete põhjal oli Orava vald üsna sõltuv toetustest. Maksevõime hindamisel probleeme küll ei esinenud, kuid ootamatuste korral (nt toetuste vähenemine) võib saada omavalitsusele määravaks ning tekitada toimetuleku probleeme.

Haldusreformi järgselt tekkinud uus omavalitsus Setomaa vald moodustati Meremäe, Mikitamäe ja Värskä valla ühinemisel.

Tabelis 17 on analüüsitud Meremäe valla maksevõimet, kus maksevõime tase ning maksevalmiduse kordaja on heal tasemel. Käibevarad on suuremad kui lühiajalised kohustised ning raha jääk ei ole liiga madal, mis suurendaks kreditoride riski. Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse on väga kõrge ehk võlakohustiste tasumiseks kuluks eeldatavalt omavalitsusel ligikaudu 70 aastat, mis on väga pikk aeg. Põhitegevuse tulemi paranemisel väheneks ka võlakohustiste tasumise eeldatav aeg.

Tabel 17. Meremäe valla maksevõime analüüs 2017. aastal, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{241}{240} = 1,00$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{99}{240} = 0,41$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{12}{4} = 3$
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisses	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	$\frac{(655 - 99)}{(12 - 4)} = 69,5$

Tabelis 18 on kirjeldatud Meremäe valla iseseisvust. Suurema osa põhitegevuse tuludest moodustuvad mittesihtotstarbelistest tuludest seda 73% ulatuses. Investeermistegevuses ligikaudu 93% teostatakse omatuludest. Iseseisvuse hindamisel on näha, et omavalitsus ei ole kuigi sõltuv toetustest ning vajaminevad investeeringud viiakse läbi omavahenditega.

Tabel 18. Iseseisvuse analüüs Meremäe vallas 2017. aastal, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	$\frac{(1340 - 360)}{1340} = 0,73$
Omatulude suhe tegevuskuludesse	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	$\frac{(1340 - 360)}{1670} = 0,59$
Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	$\frac{(386,9 - 27,5)}{386,9} = 0,93$

Tabelis 19 on analüüsitud paindlikkust, kus esimese näitajana on vaadeldud põhitegevuse kulude katmist likviidsetest varadest, mille tulemus on ligikaudu 7%. Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest on väga madal, ligikaudu 1% see võib ootamatutes olukordades omavalitsuse iseseisvusele mõjuda. Põhitegevuse tuludes ligikaudu 28% kulub majandamiskulude katteks.



Tabel 19. Paindlikkuse analüüs Meremäe vallas 2017. aastal, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{99}{1329} = 0,07$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{12}{1341} = 0,01$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud ( <i>v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud</i> ) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{377}{1341} = 0,28$

Meremäe valla jätkusuutlikkus on ebakindel, sest netovõla suhe põhitegevuse tulemisse on väga kõrge, samuti põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest on peaaegu, et olematu. Aruandeaasta tegevustulem on samuti negatiivne, mida iseloomustab kulude suurenemine kõigil kirjetel, seda enim antud toetuste ja tööjõukuludelt. Analüüsides 2017. aasta aruannet on näha, et 2016 ning 2015 aasta tegevustulem on samuti negatiivne.

Mikitamäe valla finantsvõimekuse hindamisel on analüüsitud maksevõimet, iseseisvust ja paindlikkust.

Tabelis 20 on analüüsitud maksevõimet, mille tase on normi piirides, kus käibevarad on küll veidi alla lühiajaliste kohustiste, kuid mitte olulisel määral. Intressikulude kattekordaja on samuti normi piires, kus kreditoridele risk ei laiene. Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse on liiga kõrge, mis näitab, et võlakohustiste täielikuks tasumiseks, kulub ligikaudu 18 aastat.

Tabel 20. Maksevõime hindamine Mikitamäe vallas 2017. aastal, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{132}{148} = 0,89$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{43}{148} = 0,29$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{16}{3} = 5,33$
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisses	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	$\frac{(275 - 43)}{(16 - 3)} = 17,84$

Tabelis 21 on analüüsitud Mikitamäe valla iseseisvust, Põhitegevuse tuludest ligikaudu 98% moodustuvad mittesihtotstarbelised tulud ehk saadud toetuste määr on väga madal. Tegevuskulude rahastamisel on omavalitsus üsna sõltuv välistest vahenditest. Investeeringute hindamisel ligikaudu 78% finantseeritakse omatuludest. Üldiselt on omavalitsus sõltumatu, seda nii investeeringute finantseerimisel, kuid igapäeva kulude katmisel on vajalik kasutada väliseid finantseerimise võimalusi.

Tabel 21. Iseseisvuse hindamine Mikitamäe vallas 2017. aastal, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	$\frac{(1174 - 19)}{1174} = 0,98$
Omatulude suhe tegevuskuludes	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	$\frac{(1174 - 477)}{1110} = 0,63$
Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	$\frac{(130 - 28)}{130} = 0,78$

Tabelis 22 on analüüsitud Mikitamäe valla paindlikkus, kus likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludes on 4%, mis näitab, kui suure osa kuludest saab katta likviidsete varadega. Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest on väga madal, seda 1%, ootamatuste korral on omavalitsuse toimimine kahtluse all. Majandamiskulude katmine

põhitegevuse tuludest on veidi kõrge, mis näitab, et 30% põhitegevuse tuludes kulub majandamiskulude katteks.

Tabel 22. Paindlikkuse analüüs Mikitamäe vallas 2017. aastal, tuhandetes eurodes. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{43}{1110} = 0,04$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{16}{1174} = 0,01$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud ( <i>v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud</i> ) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{346}{1174} = 0,29$

Mikitamäe valla eelnevate aruandeaastate tegevustulemis sarnaselt 2017. aastale on negatiivsed, tegevuskulud ületavad märkimisväärselt tegevustulusid. Kuludest on enim suurenenud tööjõukulud ning majandamiskulud. Ootamatutes finantsolukordades on omavalitsuse hakkama saamine ja toimetuleks kahtluse all.

Värksa valla finantsvõimekuse hindamisel on analüüsitud omavalitsuse maksevõimet, iseseisvust ja paindlikkust.

Tabelis 23 on hinnatud maksevõimet, mille tase on üle ühe, kus käibevarade osatähtsus on suurem kui lühiajaliste kohustiste väärtus. Maksevalmiduse kordaja on veidi kõrge, vaba rahajäägi võib suunata investeerimisse. Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse on liiga kõrge, selle tulemuse näitab hetkel, et koguvõlgnevuse tasumiseks kulub ligikaudu 158 aasta.

Tabel 23. Maksevõime hindamine Värskas vallas 2017. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{382653}{273595} = 1,40$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{250220}{273595} = 0,91$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{9369}{6177} = 1,52$
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisel	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	$\frac{(755007 - 250220)}{(9369 - 6177)} = 158,14$

Tabelis 24 on analüüsitud Värskas valla iseseisvust. Põhitegevuse tuludest 70% moodustavad mittesihtotstarbelised tulud, mis näitab, et saadud toetuste osakaal on väiksem. Omatulude suhe tegevuskuludes näitab kui suur on omavalitsuse sõltuvus välisest finantseeringust. Suurema osa investeeringutest finantseerib omavalitsus omatuludest. Näitajate põhjal saab väita, et Värskas vald oli üsna iseseisev ning toetuste suurus polnud määrav.

Tabel 24. Iseseisvuse hindamine Värskas valla näitel 2017. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
Mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	$\frac{(2039481 - 629613)}{2039481} = 0,69$
Omatulude suhe tegevuskuludes	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	$\frac{(2039481 - 629613)}{1959494} = 0,72$
Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	$\frac{(265790 - 23070)}{265790} = 0,91$

Tabelis 25 on hinnatud Värskas valla paindlikkust, esimese näitaja analüüsist on näha, et likviidsetest varadest on võimalik tasuda 13 % põhitegevuse kuludest. Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest on väga madal, küündib nulli lähedale. Ootamatud

finantsolukorrad võivad tekitada ebakindlust. Põhitegevuse tuludest ligikaudu 30% kulub majandamiskulude katteks.

Tabel 25. Paindlikkuse analüüs Värskas vallas 2017. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2017
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{250220}{1959494} = 0,13$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{9369}{2039481} = 0,01$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud ( <i>v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud</i> ) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{636518}{2039481} = 0,31$

Värskas vallas 2017 aruandeaastal on perioodi tulem negatiivne, seda ka 2016. aastal. Kulukirjete suurenemine on toimunud kõikidel kirjetel, seda enim tööjõukuludest ning majandamiskuludest.

Omavalitsuste 2017. aasta majandusaasta aruandeid suhtarvude põhjal analüüsid ning lähtudes Lisa 1 toodud koondtabelist saab anda hinnangu maksevalmidusele, iseseisvusele ja kirjeldada saadud tulemuste põhjal jätkusuutlikkust. Analüüsid Lasva, Võru, Sõmerpalu, Vastseliina ja Orava valda ei avastatud märkimisväärsed ebatäpsusi, millega ükski eelnimetatud omavalitsus poleks iseseisvalt suuteline toime tulema, igal omavalitsusel on puudujääke. Neist viiest omavalitsusest kujunes nõrgimaks omavalitsuseks Orava valda, mille iseseisvus oli üsna ebatäpne, kuna põhitegevuse tuludest 50% moodustasid toetused ning kui mingil teadmatul põhjusel peaksid toetused ära jääma, oleks omavalitsuse jätkuvus märkimisväärses ohus. Samuti on oluline omavalitsuse paiknemine keskuste läheduses, kuna Orava vald jääb suurtest keskustest, nagu seda on Võru linn ja Värskas alevik, üsna eemale. Oma asukoha ja rahvaarvu poolest võibki omavalitsus võrreldes teistega olla veidi kehvas seisus. Analüüsid Setomaa ja Võru vallaks ühinenud omavalitsusi oli Setomaaks liitunud omavalitsuste seis ebastabiilsem kui seda oli Võru vallaks liitunud omavalitsustes.

## 2.2 Finantsvõimekuse hindamine haldusreformi järgselt

Pärast haldusreformi tekkis Võrumaale lisaks Rõuge ja Antsla vallale ning Võru linnale ka Võru ja Setomaa vald, mille põhjal on koostatud sarnane analüüs nagu haldusreformi eelselt.

Maksevõime analüüsimisel (tabel 26) Võru vallas pärast haldusreformi 2018. aastal on maksevõime tase väga hea, kus käibevarad ületavad lühiajalisi kohustisi ligikaudu kahe kordselt, mis näitab, et lühiajaliste kohustiste tasumiseks ei ole vaja kasutada pikaajalisi varasid. Samuti näitab maksevalmiduse kordaja, et lühiajaliste kohustiste tasumiseks piisab ainult rahaliste vahendite kasutamisest ning seda ainult poole võrra. Intressikulude kattekordaja on kõrge ning näitab head taset, kus ühe euro intressikulu kohta teenitakse 57,92 eurot põhitegevuse tulemit. Lähtudes võetud laenude maksegraafikutest ning põhitegevuse tulemi ja intressikulu muutumatusest on näha, et võetud laenud tasutakse üsna edukalt tagasi. Üldiselt on maksevõime tugev, käibevarade osakaal on tunduvalt suurem kui seda on lühiajaliste kohustiste suurus.

Tabel 26. Võru valla 2018. aasta maksevõime analüüs. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2018
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{4177811}{1618512} = 2,58$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{3087062}{1618512} = 1,91$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{2117085}{36555} = 57,92$
Netovõla suhe põhitegevuse tulemissse	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	$\frac{(3372195 - 3087062)}{(2117085 - 36555)} = 0,14$

Iseseisvuse analüüsimisel (tabel 27) toob esimene näitaja välja tulemuse, mille põhjal on näha, et omavalitsuste tuludest ligikaudu poole moodustab saadud toetused ning mittesihotstarbelised tulud moodustuvad 56%, iseseisvuse hindamisel ei ole see hea näitaja, kus ligi poole tuludest moodustub toetustest ning näitab omavalitsuse üsna suurt sõltuvust välistest teguritest. Samuti

näitab järgmine näitaja põhimõtet, et sissetulekutest suudab tegevuskuludest ära katta ainult 64%. Järgmise näitaja analüüsimisel on tulemuseks 32% omatulude finantseerimisest investeringutesse, mis kokkuvõtvalt on üsna madal. Iseseisvus on uuel Võru vallal üsna kõikuv, väga suurt rolli mängivad saadaolevad toetused.

Tabel 27. Iseseisvuse analüüs Võru vallas 2018. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2018
Mittesihotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	$\frac{(15478671 - 6865833)}{15478671} = 0,56$
Omatulude suhe tegevuskuludesse	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	$\frac{(15478671 - 6865833)}{13361586} = 0,64$
Omatuludest teostatud investeringute osatähtsus koguinvesteringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	$\frac{(1034215 - 707533)}{1034215} = 0,32$

Paindlikkuse analüüsimisel (tabel 28) Võru vallas 2018. aastal on näha, et likviidsetest varadest on võimalus ära katta 23% põhitegevuse kuludest. Likviidseteks varadeks on arvestatud raha ja arvelduskonto jäägid. Samuti on põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludes 14%, ülejäänud 73% tuludest läheb kulude katteks. Põhitegevuse kulude ja toetuste määrad võivad olla mõjutatud toimunud haldusreformist, kus ümberkorraldamist ja planeerimist oli tavaolukorras veidi rohkem kui muidu. Seda võib tõestada järgmine näitaja, kus majandamiskulud kaetakse 30% põhitegevuse tuludest. Kulude suur osakaal mõjutab omavalitsuse paindlikkust ootamatuste korral.

Tabel 28. Paindlikkuse analüüsimine Võru vallas 2018. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2018
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{3087062}{13361586} = 0,23$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{2117085}{15478671} = 0,14$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud ( <i>v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud</i> ) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{4437980}{15478671} = 0,29$

Järgneval analüüsimisel saab ülevaate Setomaa vallast, mis suuremas osas enne haldusreformi kuulus Põlvamaale, kuid peale haldusreformi on Setomaa Võrumaa koosseisus.

Setomaa valla maksevõime hindamisel (tabel 29) selgus, et käibevarade osakaal on suurem lühiajaliste kohustistest, mis näitab, et finantsraskuski ei tohiks olla. Samuti näitab maksevalmiduse kordaja, et vaba rahaga on võimalus ära tasuda kõik lühiajalised kohustised korraga. Tähelepanek oleks liigse vaba raha hoidmisele, positiivne on hoida maksevõime heal tasemel, kuid liigse vaba raha võiks uus tekkinud omavalitsus investeerida puudujääkidesse. Intressikulude kattekordaja on heal tasemel, kus ühe euro suuruse intressikulu kohta teenitakse 31,41 eurot tulemit. Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse ei ole samuti kehv, võlakohustiste tasumiseks kulub omavalitsus ligikaudu kaks aastat. Maksevõime analüüsimisel selgus, et tulemused on positiivsed ning finantsraskuseid ei märka.

Tabel 29. Maksevõime analüüsimine Setomaa vallas 2018. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2018
Maksevõime tase	Käibevarad ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{1015420}{678122} = 1,50$
Maksevalmiduse kordaja	Raha ÷ lühiajalised kohustised	$\frac{968965}{678122} = 1,43$
Intressikulude kattekordaja	Põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	$\frac{611677}{19475} = 31,41$
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse	$(\text{Võlakohustised} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	$\frac{(1897196 - 968965)}{(611677 - 19475)} = 1,57$



Setomaa valla iseseisvuse analüüsimisel (tabel 30) on samuti näha, et omavalitsus on üsna sõltuv saadaolevatest toetustest, mittesihtotstarbelised tulud moodustavad 57% tuludest ning ülejäänud moodustavad toetused. Omatuludega suudetakse ära katta 65% tegevuskuludest, mis on üsna hea näitaja, kui võiks olla veidi parem. Investeeringute hindamisel on Setomaa valla panus küll väga hea, ligikaudu 78% finantseeringutest toimub omavalitsuse tuludest. Omavalitsuse tuludes küll suure osa moodustavad toetused, kuid kulude katmisel ja investeerimisel on väga suur osa ka omatuludel.

Tabel 30. Iseseisvuse analüüsimine Setomaa vallas 2018. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2018
Mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	$\frac{(5208328 - 2220649)}{5208328} = 0,57$
Omatulude suhe tegevuskuludesse	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	$\frac{(5208328 - 2220649)}{4596651} = 0,65$
Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	$\frac{(582173 - 126354)}{582173} = 0,78$

Paindlikkuse analüüsimisel (tabel 31) selgus, et likviidsete varadega suudab omavalitsus katta kõigest 20% põhitegevuse kuludest. Põhitegevuse tulust moodustav ligikaudu 12% tulest, kuludel on väga suur osakaal, mis samuti võib olla tingitud eelnevalt toimunud haldusreformist. Majanduskuludest suudetakse põhitegevuse tulude arvelt katta ligikaudu 30%.

Tabel 31. Paindlikkuse analüüs Setomaa vallas 2018. aastal. Allikas: autori koostatud (Rahandusministeeriumi finantsvõimekuse radari) alusel

Näitaja	Valem	2018
likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	$\frac{968965}{4596651} = 0,21$
põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{611677}{5208328} = 0,12$
majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud ( <i>v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud</i> ) ÷ põhitegevuse tulud	$\frac{1504177}{5208328} = 0,29$

Lisas 2 kirjeldatud koondandmete põhjal on finantsvõimekuse seis pärast haldusreformi Võru vallas maksevõime näitajate põhjal edukas, käibevarade suurus ületab tugevalt lühiajalisi kohustisi. Samuti selgus, et laenu tagasimaksmisel ei tohiks uuel omavalitsusel probleeme tekkida. Iseseisvuse tasandil on Võru vallal veidi arenemist, kuna ligi poole tuludest moodustasid ainuüksi saadud toetused, kui toetusi ei oleks, siis kulude täielik katmine oleks välistatud ning tulem negatiivne. Setomaa valla maksevõime hindamisel selgus, et likviidsete varadega on võimalus ära tasuda korraga kõik lühiajalised kohustised. Setomaa puhul on toetuste määr samuti kõrge, ligikaudu pooled tuludest moodustavad saadaolevad toetused, seega mõjutab oluliselt iseseisvust. Hinnangu kohaselt võib saadud toetused olla mõjutatud haldusreformist, kus omavalitsuste kohanemiseks määrati lisa toetuseid.

## 2.3 Haldusreformist tingitud muutused omavalitsuste finantsvõimekusele

Haldusreformi muutuste analüüsimine annab ülevaate reformi toimumisest, tulemuste põhjal on võimalus anda hinnang reformi edukusele. Muutuste põhjal koostatud analüüsi käigus saavad reformijad tähelepanu pöörata puudustele ja vigadele ning mõelda välja alternatiiv plaan, et eesmärk oleks edukas.

Eelnevalt on analüüsitud valimisse valitud Võru ja Setomaa valla finantsvõimekust seda nii haldusreformi eelsel kui ka järgsel perioodil. Lisas 3 on koondatud omavalitsuste aastaaruannetes ja Riigiraha portaalis välja toodud olulisemad finantsnäitajad. Muutuste välja toomise aluseks on suhtarvud ja finantsnäitajad – varad, kohustised ja netovara ning tulemiaruandest tegevustulu, -kulu ja tulemi ning täidetud eelarvest põhitegevuse tulud ja kulud.

Haldusreformi mõju uuele Võru vallale on pigem olnud finantsnäitajate põhjal edukas. Muidugi ei saa väita, et olukord enne haldusreformi toimumist oleks olnud ebakindel või sootuks kehv. Omavalitsused toimetasid edukalt, maksevõimed olid üldiselt positiivsed ning suuri makseraskuseid analüüsis ei tuvastatud. Uue omavalitsuse puhul on pigem oht toetuste liigeses kasutamises, sest reformi eesmärk oli suurendada omavalitsuste iseseisvust ning selle abil mõjutada nende vastutust kodanike ees. Kui varem on suuremad läbirääkimised mõjutatud ikkagi riigi poolt, siis täna tahetakse suunata olukord pigem omavalitsuse vastustusalasse.

Setomaa vallaks liitunud omavalitsuste kohta saab tõdeda, et haldusreform sealses piirkonnas oli tingimata vajalik. Omavalitsuste tulemid olid aastast aastasse negatiivsed ning kulude kasv oli jätkuv. Selline olukord võib olla mõjutatud piiriäärsetest piirkondadest, kus elanike arv on väike ning keskused eemal. Setomaa vallal olid samuti maksevõime näitajad positiivsed ning laenu tagasiarveldamine ei olnud võrreldes 2017. aastaga enam liiga pikaajaline. Toetuste osakaal oli samuti kõrge ning suurendab riski hakkama saada ootamatus olukorras, kus toetused võivad väheneda ning kulude katmine muutub keerulisemaks.

Enne haldusreformi tegutsenud Lasva, Võru, Sõmerpalu, Vastseliina ja Orava valla varade koosseis on kõige parem Võru ja Vastseliina vallal, mis on ühtlasi ka võrreldes teistega pindalalt suuremad. Omavalitsuste varad kokku on ligikaudu 34 937 000 eurot, peamised vara kirje mõjutajad on tehtud investeeringud materiaalsesse põhivarasse ja välja nõudmisele kuuluvad trahvi- ja muud nõuded. Pärast toimunud haldusreformi on liitunud valdadest välja kujunenud Võru valla varade suurus 27 028 000 eurot. Muutus ei ole üldiselt väga suur, kuid võib olla otseselt mõjutatud haldusreformiga kaasnenud toimingutest. Näiteks raha kirje vähenemine, sest reform tõi kaasa uute vallamajade sisseseadmised ning kohandamised täienenud personalile. Samuti võib reformist tingituna muutuda arvel oleva vara väärtuse arvestuspõhimõtted, mille tulemusena võib vara väärtus väheneda.

Kohustistest on suuremad väärtused enne reformi toimumist taas Võru ja Vastseliina vallal, mille väärtus küündib kahe miljoni lähedale, samas naabervallal Lasval on kohustiste väärtus 300 000 euro väärtuses, kokku on liidetud omavalitsuste kohustiste väärtus enne reformi 5 213 000 eurot. Pärast reformi on kohustiste kogusumma uuel omavalitsusel, Võru valla, vähenenud ligikaudu 12%, mõjutanud on pikaajaliste laenude kogusumma 11 % vähenemine.

Netovara enne haldusreformi oli viiel omavalitsusel, Lasva, Võru, Sõmerpalu, Vastseliina ja Orava valla, kokku ligikaudu 29 miljonit, kuid peale haldusreformi on vähenenud ühinenud Võru valla netovara väärtus 22 miljoni euron. 2018. aastal koosneb Võru valla netovara reservidest, kuhu kuuluvad kassareserv, omandireformi reserv ning muud reservid ja akumulieeritud üle-/puudujääk, selle kirje all kajastuvad perioodi lõppedes materiaalse põhivara ümberhindlusest tekkinud saldod.

Analüüsides muutuseid tulu- ja kulukontodes on välja selgitatud enne haldusreformi Võru vallaks liitunud omavalitsuste tegevustulud, edukamad tulemused tulude lõikes olid Võru ja Sõmerpalu vallal, kuid kokku viie omavalitsuse peale tuli tegevustulude suurusjärk ligikaudu 16 miljonit eurot. Pärast haldusreformi on tegevustulude suurus tõusnud, seda ligikaudu 12%, suurenenud on füüsilise isiku tulumaks, mis on ka loogiline, sest haldusreformi käigus muutusid ka mingil määral omavalitsuste piirid ning elanike arv üldpildis võis suurened. Tulude suurenemine on väga hea, kuid oluliselt on tuludest suurenenud ka saadud toetuste saldo, mis üldjuhul näitab välja pigem sõltumist välistest allikatest kui iseseisvust. Ühtlasi võib tegu olla samuti reformi käigus saadud toetustest, mille eesmärk oli omavalitsusi ümberkorraldustel toetada.

Tegevuskulude lõikes on näha vähenemist, seda ligikaudu 5% ulatuses. Vähenenud on tööjõukulud, mis kaasnes personali koondamisega. Samuti on ligikaud 14% vähenenud omavalitsuse poolt antavate toetuste kogusumma ning ligikaudu 50% on vähenenud ka põhivara soetamiseks antavate toetuste kogusumma, mis peegeldus ka materiaalse põhivara jääkväärtuse vähenemises. Aruandeaasta jooksul on uue omavalitsuse perioodi tulem tugevalt positiivne, seda 1,6 miljonit. Enne haldusreformi oli liitunud valdade tulemid positiivsed ainult Lasva ja Sõmerpalu vallal ning kogu tulem viie omavalitsuse peale tuli negatiivne, seda 860 tuhat eurot. Põhitegevuse tulud on suurenenud 9% võrra, suurenemine on toimunud maksutulude ja saadud

toetused jooksvate kulude katteks kirjetel. Põhitegevuse kulud on üldiselt vähenenud, kuid suurenenud on majandamiskulud.

Analüüsides haldusreformi mõju Võru vallaks liitunud omavalitsuste seas, ei leitud märkimisväärsed tulemusi, mis võivad ohtu seada uue omavalitsuse tulevikule. Ühtlasi võib mõju hindamiseks olla veel liiga vara, kuid andis hea ülevaate hiljuti toimunud muudatustes. Haldusreformi sooviti saavutada omavalitsuse iseseisvus, et nende sõltumine muudest üksustest väheneks ning suureneks iseseisvus ja otsustusvõime. Analüüsitud perioodidel selgus, et toetused on üsna määravad omavalitsuste seas, seda ka hetkel uues Võru vallas. Omavalitsuse arenedes võib aastatega olukord tasakaalustuda.

Enne haldusreformi tegutsesid Meremäe, Mikitamäe ja Värskas vallad, neist viimased kaks kuulusid Põlvamaa koosseisu, pärast haldusreformi järgset ühinemist liideti omavalitsused Võru maakonnaga ning said nimeks Setomaa vald. Omavalitsuste varad enne reformi toimumist olid suuremad Värskas vallal ning seejärel Meremäel. Võrreldes perioode enne ja pärast haldusreformi on uue omavalitsuse varade maht suurenenud, enim suurenemine 50% on toimunud kirjel osalused avaliku sektori ja sidusüksustes. Vähenemine on toimunud materiaalse põhivara kirjel, mida võib mõjutada arvestuspõhimõtete ühtlustamine või arvele võtmise alampiiri kohandamine.

Kohustiste kirjelt on võrreldes reformi toimumisega kohustised suurenenud 9 % võrra, mida enim on mõjutanud pikaajaliste kohustiste 13% suurenemine. Analüüsides omavalitsuste aastaaruandeid oli kõigi kolme omavalitsuse peamiseks eesmärgiks parandada omavalitsuse infrastruktuuri, sellest lähtuvalt võib olla mõjutatud laenukohustiste suurenemine. Netovaras toimunud muutused reformi toimumise perioodis ei ole märkimisväärsed, olulised muutused on toimunud tulemi osas.

TulemiaruanDES on tegevustulud kokku suurenenud ligikaud 16% võrreldes enne haldusreformi olnud seisuga. Valdavalt on suurenemised toimunud kõigil kirjetel, kuid märkimisväärsed suurenemised on toimunud füüsilise isiku tulumaksu, maksutulude ning saadud toetuste arvestuses. Füüsilise isiku tulumaks on suurenenud ligikaudu 12% ning mis võib olla tingitud omavalitsuse piiride muutumisest ning elanike arvu kasvust, sama põhjus võib oluliselt mõjutada samuti maksutulude arvestamist. Saadud toetuste suurenemine ei ole väga positiivne, see mõjutab omavalitsuse iseseisvust ning suurendab sõltuvust välistest vahenditest, samuti võib

kirje väärtuse suurenemine olla tingitud reformiga kaasnevate toetuste jaotamisest. Tegevuskulud võrreldes enne haldusreformi on vähenenud 1% võrra, vähenemine ei ole olnud märkimisväärne. Väärtuse langemine on toimunud omavalitsuse poolt antavate toetuste ning põhivara amortisatsiooni ja ümberhindluse kirjetel, mille mõju avaldus ka materiaalse põhivara vähenemisele. Enne reformi toimumist oli kõigi kolme omavalitsuse tulemid negatiivsed, kuid peale reformi toimumist on Setomaa valla tulem positiivne.

Analüüsides haldusreformi mõju piiriäärsel ala paiknevale Setomaa vallaks liitunud omavalitsustes saab tõdeda antud tulemuste põhjal, et toimunud reform oli edukas. Analüüsides omavalitsuste toimetulekut ja iseseisvust enne haldusreformi oli seis üsna keeruline ning edasine jätkusuutlikkus oleks olnud üsna ebakindel. Haldusreformi tagajärjel on omavalitsuse finantsnäitajaid paranenud, kuigi toetuste määr oli üsna kõrge, siis aastatega võib toimetulek ainult paraneda. Piiriäärsetel aladel on üsna keeruline toime tulla, seda nii kohaliku elu korraldamise poolelt kui ka elanikele vajaliku teenuse pakkumises, omavalitsus peab üsna enesekindlalt läbi mõtlema plaanitavad tegevused ning eelarve jaotumise.

Haldusreformist tulenenud ümberkorraldustest tulenevalt võis toimuda kulude suurenemine. Samuti vallamajade koondumine suurematesse keskustesse toob kaasa teenuste kaugenemise ning alternatiivide leidmisel võivad suureneda omavalitsuse kulud. Pärast analüüsi koostamist selgus, et haldusreform finantsnäitajate seisukohalt ei olnud halb otsus. Tulemustena selgus, et põhitegevuse tuludes on toimunud suurenemised ning kulud on vähenenud, samuti on aruandeaasta tulemid jäänud positiivseks ning finantsnäitajate tulemused ei viita millelegi ebameeldivale.

## KOKKUVÕTE

Toimunud haldusreformini on jõutud põhjustega, kus elanikkond väheneb, piirkonnad hõrenevad, avalikud pakutavad teenuste kvaliteet muutub ning omavalitsuste jätkusuutlikkus on pidevas languses. Nimetatud põhjused on pannud alguse mitmeid aastaid kestnud haldusreformile, mille läbiviimine toimus 2017. aastal.

Magistritöö on aktuaalne, sest 2017. aasta viidi läbi haldusreform kogu riigis, ühinemised olid nii vabatahtlikud kui ka sundliitmised, uued loodud omavalitsused on toimetanud uues olukorras üle aasta. Reformi raames on rahva seas tekkinud nii positiivseid kui ka negatiivseid emotsioone, seda üheltpoolt nii omavalitsuse otsustusõiguse suurendamisega kui ka teiselt poolt piiriäärsete alade teenuste kaugenemine elanikkonnast.

Seoses haldusreformiga on enne selle läbi viimist koostatud mitmeid akadeemilisi töid, kuid hindamisel on olnud eelnevalt vabatahtlikult liitunud omavalitsused. Töö uudsus on selle teema ajakohasus, kus haldusreform on lõpule viidud ning uuringu käigus on analüüsitud selle mõju tekkinud omavalitsusüksustele.

Uurimisprobleem on haldusreformi mõju hindamine omavalitsusüksuste seas, seoses reformist tingitud muudatustega on omavalitsused 2018. aasta jooksul tegelnud nende lahendamise ja paigutamisega. Olukorra hindamiseks, kas valitsuse seatud eesmärgid ühtivad vastavalt planeeritule ning millisel seisukohal on omavalistused enda seatud plaanide täitmisel. Enne haldusreformi tegutsenud omavalistused ühendati läbirääkimiste teel edukamal järjel olevate omavalitsustega, et parandada teenuste kvaliteeti ning suurendada jätkusuutlikkust.

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada Võru ja Setomaa valla näitel mõju omavalitsuste finantsvõimekusele toimunud haldusreformi põhjal.

Esimeseks uurimisülesandeks oli kirjeldada kohaliku omavalitsuse olemust ning tuua välja selle ülesanded. Kohaliku omavalitsuse kohus on pakkuda elanikele kvaliteetseid teenuseid, vastutata nende olemasolust ja pakkumisest. Omavalitsus juhib ja korraldab kohaliku elu puudutavaid

küsimusi ja probleem. Tugeva omavalitsuse eeliseks on oma ala spetsialistid, kes on pidevalt seotud oma erialaga ning haldab sellega seotud teemasid. Omavalitsus vastutab nii tervishoiu, haridus-, sotsiaal- kui ka taristu valdkonna ning veel paljude muude vastutusalade eest.

Teiseks uurimise ülesandeks on kirjeldada omavalitsuse eelarve kujunemist ning selgitada finantsvõimekuse mõistet. Eelarve koostamine on kas kassa- või tekkepõhine, milles tuuakse välja põhitegevuse tulud, põhitegevusega seotud kulud, investeerimis- ja finantseerimistegevus ning likviidsete varade muutus ning kirjade väärtused tuuakse välja kolmes erinevas tulbas ehk kinnitatud eelarve, täpsustatud eelarve ja täitmine. Finantsvõimekuse mõõtmiseks on Rahandusministeeriumi poolt koostatud finantsvõimekuse radar, mille abil on võimalik hinnata omavalitsuse finantsseisundit ja jätkusuutlikkust.

Kolmandaks uurimisülesandeks on haldusreformi olemuse kirjeldamine ning selle rakendamise välja selgitamine läbi aastate. Haldusreformi üldine selgitus oleks omavalitsuste ühinemine lähtudes valitsuse poolt seatud eesmärkidest ja kriteeriumitest. Üldiselt peetakse haldusreformi edukaks, positiivsena on välja toodud põhimõtte, et valitsuse vahetumised ei takistanud reformi läbi viimist, kuid negatiivse oluna tuuakse välja sundliitmine, mis tekitas omavalitsustes palju negatiivsust ja pettumust ning mõnel pool tõi kaasa kohtuvaidlused. Reform on küll läbi viidud, kuid kohanemine olukorraga veel käib.

Neljandaks uurimisülesandeks oli analüüsida omavalitsuste finantsvõimekust enne haldusreformi. Võru vallaks liitunud omavalitsused – Lasva, Võru, Sõmerpalu, Vastseliina ja Orava valla finantsvõimekus oli üldiselt hea, Orava valla iseseisvuses oli ebatäpne, sest ligikaudu pooled põhitegevuse tulud olid saadud toetused, mis näitas üsna suurt sõltuvust välistest allikatest. Finantsvõimekuse tegurid võivad üsna palju olla mõjutatud omavalitsuse paiknemisest keskuste raadiuses. Setomaa vallaks liitunud omavalitsused – Meremäe, Mikitamäe ja Värska valla finantsvõimekused olid üsna ebakindlad, mis selgelt peegeldud negatiivsest tulemi väärtusest, mis oli aastaid kehv olnud. Nimetatud omavalitsuste piirkonnas toimunud haldusreform oli igati õigustatud.

Viiendaks uurimisülesandeks oli analüüsida omavalitsuste finantsvõimekust haldusreformi järgselt. Võru ja Setomaa valla finantsvõimekused olid edukad, kus maksevõimed olid positiivsed ning laenude tagasimakse perioodid ei kujunenud märkimisväärseks. Ainus



negatiivne tähelepanek oli toetuste väga suur osakaal, mis võib küll olla mõjutatud reformi raames jagatud toetustest.

Kuuendaks uurimisülesandeks oli analüüsida haldusreformist tingitud muutuseid Võru ja Setomaa vallas. Analüüsi tulemusena selgus, et kulude märkimisväärselt suurenemist ei olnud, pigem oli olukord vastupidine ning toimus kulude vähenemine ja tulude suurenemine. Tulude peamine suurenemine oli küll toetuste määra suurenemisest, kuid märgatav tõus oli samuti tulumaksu laekumisest omavalitsustesse.

Koostatud uuring käigus on küll analüüsitud omavalitsute finantsvõimekust juba pärast esimest aastat, kuid paari aasta möödudes vajaks omavalitsustele toimunud mõju uuesti analüüsimist, kus muutused võivad olla suuremad ning põhjused selgemini eristatavamad.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. **Aas A., Korb M., Aab J.** (2018). Haldusreform 2017: Mis haldusreformis õnnestus, mis jäi tegemata? Rahandusministeerium
2. **Allers M.A., Geertsema J.B.** (2016). The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science*. Vol 56, 2016, pp 659-682. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jors.12268> (28.04.2019)
3. **Andrews R., Boyne G.** (2012). Structural Change and Public Service Performance: The Impact of the Reorganization Process in English Local Government. *Public Administration*. Vol 90, 2012, pp 308-310. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2011.01956.x> (28.04.2019)
4. **Aru P.** (1999). Avaliku halduse arendamise alused. [veebileht] [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999\\_avaliku-halduse-arendamise-alused.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-alused.pdf)
5. **Aulich C., Sansom G., McKinlay.** (2014). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies*. Vol 40, 2014, pp 16. <https://www.tandfonline.com.ezproxy.utlib.ut.ee/doi/full/10.1080/03003930.2013.775124> (29.04.2019)
6. **Caiden G.E.** (1999). Administrative reform - proceed with caution. *International Journal of Public Administration*. Vol 22, 1999, pp 815-832. <https://www.tandfonline.com.ezproxy.utlib.ut.ee/doi/abs/10.1080/01900699908525406> (29.04.2019)
7. Eesti Vabariigi põhiseadus. (vastu võetud 28.06.1992, viimati jõustunud 13.08.2015). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949?leiaKehtiv>
8. **Ebinger F, Kuhlmann S., Bogumil J.** (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*. Vol 45, 2019, pp 1-23. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2018.1530660> (28.04.2019)
9. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. (2011). Välisministeerium. *Riigi Teataja* - <https://www.riigiteataja.ee/akt/208032011003> (17.03.2019)

10. Finantsülevaated. (s.a). Rahandusministeerium. [veebileht]  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated> (15.01.2019).
11. **Green-Pedersen C.** (2002). New Public Management Reforms of Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol 15, 2002, pp 273.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-0491.00188> (12.02.2019)
12. **Greve C.** (2007). Public management reform in Denmark. *Public Management Review*. Vol 8, 2006, pp 163-164. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030500518956> (12.02.2019)
13. Haldusreform. (s.a). Rahandusministeerium. [veebileht]  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform> (06.02.2019).
14. Haldusreformi seadus. (vastu võetud 07.06.2016, viimati jõustunud 01.01.2017). – *Riigi Teataja*  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001?leiaKehtiv>
15. **Hansesn M. B, Niklasson B.** (2010). New Public management in Danish and Swedish state administration patterns of adoption.  
[https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2010Toul/Papers/Morten\\_Balle\\_Hansen\\_EGPA%202010.pdf](https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2010Toul/Papers/Morten_Balle_Hansen_EGPA%202010.pdf) (28.04.2019)
16. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (vastu võetud 02.06.1993, viimati jõustunud 15.02.2019). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632?leiaKehtiv>
17. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. (vastu võetud 16.09.2010, viimati jõustunud 01.01.2013). - *Riigi Teataja*  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/128122012004?leiaKehtiv>
18. **Kubu, J.** (2013). Juhan Kubu: Varasemad vallareformid. Pärnu Postimees.  
<https://haldusreform.fin.ee/2013/04/juhan-kubu-varasemad-vallareformid/>
19. **Kukk K.** (2012). Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise käsiraamat. Rahandusministeerium. [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF\\_strat\\_arendusprojektid/27\\_kov\\_kasiraamat.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_strat_arendusprojektid/27_kov_kasiraamat.pdf)
20. **Laar M.** (2000). Haldusreformi ideed ja praktika. Riigikogu Toimetised  
<https://rito.riigikogu.ee/?s=Haldusreformi+ideed+ja+praktik>
21. **Lohk P.** (2017). Kohalike omavalitsuste finantsvõimekus radaril. [veebileht] Rahandusministeerium. <https://blogi.fin.ee/2017/05/kohalike-omavalitsuste-finantsvoimekus-radaril/> (28.01.2019)

22. Maa-amet (s.a). Maa-ameti halduspiiride kaardirakenduses on korraga nähtavad nii praeguse kui ka uue haldusjaotuse piirid. [veebileht] <https://www.maaamet.ee/et/uudised/maa-ameti-halduspiiride-kaardirakenduses-korraga-nahtavad-nii-praeguse-kui-ka-uue> (25.03.2019)
23. **Mikli A.** (2014). Mida näitavad Riigikontrolli auditid Eesti omavalitsuste jätkusuutlikkuse kohta. Riigikogu Toimetised. <https://rito.riigikogu.ee/?s=Mida+n%C3%A4itavad+Riigikontrolli+auditid+Eesti+omavalitsust+e+j%C3%A4tkusuutlikkuse+kohta>
24. **Niid I.** (2018.) Tekkepõhisele eelarvele ülemineku juhend kohalikele omavalitsustele. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantsjuhtimine>
25. **Nilsson K.** (2010). Expectations from Administrative Reforms: An Attempt to Implement the Balanced Scorecard in a Public Sector Organization. International Journal of Public Administration. Vol 33, 2010, pp 329-330. <https://www.tandfonline.com.ezproxy.utlib.ut.ee/doi/full/10.1080/01900692.2010.528252> (29.04.2019).
26. **Noorkõiv R.; Ristimäe K.** (2014). Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013. Geomedia OÜ. [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud\\_omavalitsused/2014\\_kov\\_voimekuse\\_indeks\\_loppversioon.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2014_kov_voimekuse_indeks_loppversioon.pdf) (17.03.2019).
27. Raamatupidamise seadus. (vastu võetud 20.11.2002, viimati jõustunud 01.01.2018). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/125052012016?leiaKehtiv>
28. **Reiljan J., Pöör J.** (2002). Kohalik omavalitsus muutumas ajas. Tallinn: Eestimaa Rahvaliid. 56 lk.
29. **Sootla, G., Kattai, K., Viks, A.** (2013). Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat. Rahandusministeerium. <https://paide.kovtp.ee/documents/2302793/8509982/kov-c3bchinemiste-juhendmaterjal.pdf/111ef3e5-35f6-458c-b2c8-bfe3d7827624> (18.02.2019).
30. **Tikk J.** (2014). Finantsjuhtimise integreeritud mudel Eesti avaliku sektori organisatsioonide näitel. Doktoritöö. Estonian Business School. <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:237532>
31. **Taluste O.** (2018). Haldusreform 2017: Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud. Rahandusministeerium
32. Tallinna Tehnikaülikool. (2012). Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid. Tallinn.
33. **Teller-Sepp K.** (2009). Kohalike omavalitsuste suurus ja haldusreformid: pilk Eestist välja. Rahandusministeerium <https://haldusreform.fin.ee/2009/03/kohalike-omavalitsuste-suurus-ja-haldusreformid-pilk-eestist-valja/>

34. **Turley G., Robbins G., McNena S.** (2015). A Framework to Measure the Financial Performance of Local Governments. *Local Government Studies*. Vol 41, 2015, pp 401-420.  
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2014.991865> (15.04.2019)
35. Valitsus eraldas ühinemistoetused. (2017). Rahandusministeerium [veebileht]  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/valitsus-eraldas-uhinemistoetused>
36. **Viks A.** (2018). Haldusreform 2017: Haldusreformi protsessi disain. Rahandusministeerium.

**LISAD**

**Lisa 1. Analüüsis osalenud omavalitsuste finantsvõimekuse hindamisel saadud suhtarvude tulemused enne haldusreformi**

	Maksevõime				Iseseisvus			Paindlikkus		
	Makse- võime tase	Makse- valmiduse kordaja	Intressi- kulude katte- kordaja	Netovõla suhe põhi- tegevuse tulemisse	Mittesihtots- tarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	Omatulude suhe tegevuskulu- desse	Omatuludest teostatud investeeringu- te osatähtsus koguinvesteeringutest	Likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	Põhitege- vuse tulemi osatähtsus põhitege- vuse tuludest	Majanda- miskulude suhe põhitege- vuse tuludesse
Lasva vald	4,51	3,63	103	0	0,66	0,5	0,86	0,28	0,09	0,29
Võru vald	1,23	0,38	39,15	2,23	0,76	0,81	0,61	0,05	0,06	0,32
Sõmer- palu vald	0,97	0,16	12,38	12,58	0,62	0,57	0,34	0,01	0,02	0,32
Vastse- liina vald	1,19	0,52	2,8	34	0,75	0,37	0,95	0,11	0,1	0,29
Orava vald	2,24	1,18	7,25	7,89	0,5	0,37	0,73	0,15	0,03	0,29
Mere- mäe vald	1	0,41	3	69,5	0,73	0,59	0,93	0,07	0,01	0,28
Mikita- mäe vald	0,89	0,29	5,33	17,84	0,98	0,63	0,78	0,04	0,01	0,29
Värskä vald	1,4	1,91	1,52	158,14	0,69	0,72	0,91	0,13	0,01	0,31

**Lisa 2. Analüüsis osalenud omavalitsuste finantsvõimekuse hindamisel saadud suhtarvude tulemused enne haldusreformi**

	Maksevõime				Iseseisvus			Paindlikkus		
	Makse- võime tase	Makse- valmiduse kordaja	Intressi- kulude kattekor- daja	Netovõla suhe põhi- tegevuse tulemisse	Mittesiht- otstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	Omatulude suhe tegevus- kuludesse	Omatuludest teostatud investeeri- n- gute osatähtsus koguinvestee- ringutest	Likviidsete varade suhe põhitege- vuse kuludesse	Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	Majandamis- kulude suhe põhitegevuse tuludesse
Võru vald	2,58	1,19	57,92	0,14	0,56	0,64	0,32	0,23	0,14	0,29
Seto- maa vald	1,5	1,43	31,41	1,57	0,57	0,65	0,78	0,21	0,12	0,29



**Lisa 3. Võrdlus enne ja pärast haldusreformi toimumist olulisemates finantsnäitajatest**

	<b>Omavalitsus</b>	<b>Varad</b>	<b>Kohustised</b>	<b>Netovara</b>	<b>Tegevus- tulud</b>	<b>Tegevus- kulud</b>	<b>Tulem</b>	<b>Põhitegevuse tulud</b>	<b>Põhitegevuse kulud</b>
Enne haldusreformi 31.12.2017	Lasva vald	4 782,00	340,00	4 442,00	2 433,00	-2 405,00	26,00	2 421,00	-2 174,00
	Võru vald	14 613,00	1 891,00	12 722,00	6 421,00	-6 234,00	-4,00	5 688,00	-5 346,00
	Sõmerpalu vald	3 571,00	877,00	2 694,00	2 833,00	-2 732,00	100,00	2 530,00	-2 477,00
	Vastseliina vald	9 334,00	1 696,00	7 638,00	2 952,00	-3 757,00	-830,00	2 583,00	-2 558,00
	Orava vald	2 637,00	409,00	2 229,00	1 036,00	-1 184,00	-152,00	926,00	-921,00
	<b>KOKKU</b>	<b>34 937,00</b>	<b>5 213,00</b>	<b>29 725,00</b>	<b>15 675,00</b>	<b>-16 312,00</b>	<b>-860,00</b>	<b>14 148,00</b>	<b>-13 476,00</b>
	Meremäe vald	2 966,00	815,00	2 151,00	1 403,00	-1 670,00	-267,00	1 341,00	-1 329,00
	Mikitamäe vald	1 517,00	351,00	1 166,00	1 216,00	-1 402,00	-186,00	1 174,00	-1 110,00
	Värskä vald	4 580,00	904,00	3 676,00	2 126,00	-2 430,00	-305,00	2 040,00	-1 960,00
	<b>KOKKU</b>	<b>9 063,00</b>	<b>2 070,00</b>	<b>6 993,00</b>	<b>4 745,00</b>	<b>-5 502,00</b>	<b>-758,00</b>	<b>4 555,00</b>	<b>-4 399,00</b>
Pärast haldusreformi 31.12.2018	Võru vald	27 028,00	4 594,00	22 434,00	16 176,00	-14 645,00	1 606,00	15 477,00	-13 362,00
	Setomaa vald	8 860,00	2 283,00	6 577,00	4 597,00	-5 271,00	46,00	5 208,00	-4 597,00

Mina, \_\_\_\_\_,  
(*autori nimi*)

sünniaeg \_\_\_\_\_,

1. annan Eesti Maaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda koostatud lõputöö

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on \_\_\_\_\_,  
(*juhendaja(te) nimi*)

- 1.1. salvestamiseks säilitamise eesmärgil,
- 1.2. digiarhiivi DSpace lisamiseks ja
- 1.3. veebikeskkonnas üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Lõputöö autor \_\_\_\_\_  
(*allkiri*)

Tartu, \_\_\_\_\_  
(*kuupäev*)

---

### Juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta

Luban lõputöö kaitsmisele.

\_\_\_\_\_  
(*juhendaja nimi ja allkiri*)

\_\_\_\_\_  
(*kuupäev*)

\_\_\_\_\_  
(*juhendaja nimi ja allkiri*)

\_\_\_\_\_  
(*kuupäev*)